

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
КАФЕДРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНОГО  
РОЗВИТКУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
перший (бакалаврський) рівень вищої освіти  
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування  
ОПП «Адміністративний менеджмент»

на тему: «ЕТИКА ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ  
РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ»

Виконала: студентка 4 курсу 437 групи

галузь знань:

28 Публічне управління та адміністрування  
спеціальності:

281 Публічне управління та адміністрування

Бондаренко Валерія Олегівна

Науковий керівник:

кандидат наук з державного управління,  
доцент

Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент:

старший викладач

Малікіна Оксана Анатоліївна

Миколаїв – 2024 рік

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРИНЦИПИ ТА НОРМИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	5
1.1. Професійна етика: специфіка та особливість.....	5
1.2. Загальні правила поведінки публічного службовця.....	13
1.3. Етика взаємодії публічних службовців із громадянами.....	18
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ НОРМ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	34
2.1 Правові засади правил етичної поведінки публічного службовця.....	34
2.2. Основні етичні принципи публічної служби.....	40
РОЗДІЛ 3. РОЛЬ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	50
3.1. Напрями розвитку професійної етики публічних службовців в сучасних умовах .....	50
3.2. Впровадження етичних стандартів як дієвий інструмент розвитку публічної служби.....	54
ВИСНОВКИ.....	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

## ВСТУП

Етична складова публічної служби визначає рівень демократичності держави, її професіоналізм, цілісність та авторитет на світовій арені. Саме інститут публічної служби відіграє помітну роль в житті суспільства, і від того, наскільки організована його робота, залежить ефективність публічного управління. Відзначимо, що саме публічна служба, виступаючи як інститут служіння державі та суспільству, має вирішувати проблеми соціальної стабілізації, економічного розвитку, духовного оздоровлення суспільства та має бути гарантом побудови правової держави. У зв'язку з необхідністю подолання кризових явищ у сучасному українському суспільстві, формування передової конкурентоспроможної держави з ефективним вирішенням проблем соціально-економічного та суспільного розвитку, особливого значення набуває розробка механізмів формування етичних принципів і цінностей у системі публічної служби. Фундамент вивчення проблеми етизації публічної служби заклали О. Антонова, Ю. Битяк, Т. Безверха, Н. Виноградова, Т. Гаман, Б. Глотов, Н. Липовська, М. Логунова, В. Лола, О. Луцький, І. Макарова, Н. Нижник, Ю. Падафет, О. Панасюк, І. Пантелейчук, О. Петренко, І. Письменний, Г. Почепцов, М. Рудакевич, Є. Ромат, О. Сушинський, С. Серьогін, Т. Тарасенко, Л. Усаченко, Т. Федорів, І. Хожило, О. Штиршов та ін.

**Мета дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад етики публічного службовця в системі публічної служби та розробка практичних положень щодо її розвитку та підтримки.

Досягнення мети зумовило необхідність вирішення таких **завдань**:

- розкрити професійну етику публічного службовця, тобто її специфіку, особливості та основні принципи поведінки;
- проаналізувати загальні правила поведінки публічного службовця;
- з'ясувати роль етики у взаємодії публічних службовців із громадянами;

- розглянути правові засади етичної поведінки публічних службовців в Україні, та розкрити основні її принципи;
- виявити напрями розвитку професійної етики публічної служби в сучасних умовах.

**Об'єктом дослідження** є теоретичні засади і практичні аспекти управління етикою публічного службовця.

**Предметом дослідження** є процес етизації професійної діяльності публічного службовця в системі публічної служби.

При написанні кваліфікаційної роботи використовувались наступні **методи дослідження**: історичний та логічний методи – для дослідження процесів появи та розвитку професійної етики у діяльності державних службовців; абстрактно-логічний – для теоретичного узагальнення, висновків та надання пропозицій; порівняльний – при визначенні принципів та динаміки змін етичних засад публічної служби; системний підхід – для аналізу практик формування етики публічного службовця в сучасних умовах.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в розробці рекомендацій і пропозицій щодо розвитку професійної етики публічного службовця. Підкреслена важливість впровадження етичних стандартів публічних службовців як важливого інструменту розвитку публічної служби.

**Структура та обсяг роботи.** Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, сіми підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Основна частина складає 63 сторінки. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи становить 70 сторінок.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРИНЦИПИ ТА НОРМИ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

### 1.1. Професійна етика: специфіка та особливість

Етика має за мету не лише вивчення та пояснення моральних принципів, але й сприяння критичному осмисленню та прийняттю цих принципів. Вона пропонує власні моделі моралі, спонукаючи людей розуміти та встановлювати правила поведінки, розвивати цінності та формувати особистість.

Мораль може бути визначена як систематичний спосіб розуміння особистого та соціального морального досвіду з метою створення правил поведінки, розвитку цінностей і формування особистості (згідно з RT De George). «Етика допомагає розширити світогляд, розкриває значення моральних цінностей і проблем, сприяє розвитку культури мислення та надихає на власні моральні рефлексії» [2].

Мораль є імперативно-оцінним способом взаємодії людини з дійсністю, який регулює поведінку з точки зору принципового відмежування добра від зла. Вона виступає як певна вимога, що виникає з суспільної думки, совісті та оцінки, і стосується не лише відносин між людьми, але й взаємодії з Космосом в цілому.

«Поняття «етика» здебільшого вживається у значенні науки, а поняття «мораль» – реального явища, що досліджує дана наука, хоча чіткого кордону між ними немає, оскільки вчиняючи ми використовуємо певні знання про моральну поведінку» [4].

Існують певні особливості функціонування моралі: моральнісні судження є такими, що той, хто їх формулює, робить це для того, щоб вжити їх і до себе; мораль охоплює все розмаїття людського буття, вона не є

замкненою лише на певному аспекті, сфері життя людей; мораль існує не як стан, а як вектор свідомого життя, що означає безперервність зусиль по її реалізації; мораль не може вміститися в певній змістовно конкретній, позитивній вимозі, або їх сукупності.

Взаємодія моралі та політики відображає важливий аспект суспільного життя. Як засоби регулювання поведінки та форми її обґрунтування у суспільній свідомості, політика і мораль мають відмінні підходи. Мораль сприймає світ через призму вертикальних відносин, тоді як політика зосереджена на горизонтальних взаємодіях між людьми.

В історії суспільства наявні декілька підходів до розуміння відносин поміж політикою і мораллю (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

### Основні підходи до розуміння відносин між політикою і мораллю

Підхід	Сутність підходу	Наслідки
Політика і мораль не сумісні	Домінантою суспільного життя є політика; повністю ігнорується моральнісні смисли	Аморальне політиканство
	Домінантою суспільного життя є мораль; повністю ігнорується політика як брудна справа	Абстрактне, відірване від життя моралізаторство
Політика і мораль сумісні	Домінантою суспільного життя є політика; мораль політизується	Вищий критерій моральності – інтерес держави
	Домінантою суспільного життя є мораль; проект моральної політики	Політика враховує моральні норми, цінності

Деяка частина суспільства відноситься до можливості взаємодії моралі та політики зі скептицизмом, тоді як інші стверджують, що вони можуть співіснувати. Деякі теоретики та практики вважають, що політика це лише керівництво (ігноруючи моральний аспект), тоді як інші вбачають

управління суспільством як сферу моралі, а політику – як щось відірване від моральних принципів. Існують також погляди, що політика та мораль можуть існувати разом, проте політиці надається більшого значення, і мораль підкоряється політичним інтересам.

Таким чином, взаємодія моралі та політики може виявлятися у різних формах, включаючи конфліктні та гармонійні.

«Кардинально протилежна позиція, підтримуючи ідею про можливість взаємодії політики і моралі, наполягає на тому, що ведучим моментом цих взаємовідносин є мораль, а тому необхідно вибудовувати моральну політику, при якій в політичній діяльності будуть враховуватися моральні норми та цінності» [4].

Окрім проведення демократичних та чесних виборів, необхідно вжити заходів для поліпшення політичного середовища. Демократичне суспільство обмежує владу через систему контролю. Громадський нагляд, переважно здійснюваний через неурядові організації та ЗМІ, відіграє важливу роль у контролі моральних аспектів законодавчої діяльності. Діяльність парламентської опозиції та функції парламентського комітету з етики, а також внутрішній самоконтроль «професійних» груп за допомогою механізму репутації, можуть бути ефективними інструментами.

Для здійснення такого контролю необхідно чітко встановити парламентські стандарти етики, які забезпечать оцінку поведінки законодавчого органу як громадськістю, так і самими представниками.

Важливим елементом для розвитку суспільства є взаємодія моралі та права. Як засоби регуляції життя суспільства, вони запобігають аморальним діям та створюють умови для існування людини на основі особистої свободи. (табл.1.2).

Таблиця 1.2

## Сильні та специфічні риси права та моралі

<b>ПРАВО</b>	<b>МОРАЛЬ</b>
<i>Регуляція (у праві-зовнішня, у моралі-внутрішня) Відсутній поштовх до аморальних дій</i>	
<i>Створення умов для забезпечення існування на засадах особистої свободи</i>	
<b>Інституційна регуляція</b>	<b>Неінституційна регуляція</b>
З'являється з появою держави	З'являється з появою суспільства
Норми встановлюються державою	Норми народжуються, або набувають морального забарвлення у повсякденному житті
Погляд на людину ззовні, з позицій соціального інституту - держави	Погляд на людину зсередини
Адресати-конкретні люди	Адресати-всі люди
Скінчена кількість кодифікованих, чітко визначених (для виконання і перевірки), менш гнучких норм	Норми не зводяться до певної кількості, гнучкі, Віддзеркалюють нові потреби
Заохочення конкретних дій	Одній моральній нормі відповідає декілька правових
Контроль-спеціально призначені інститути-суд, прокуратура	Контроль-суспільна думка, совість
Покарання має об'єктивний характер, кількісну міру	Покарання-суб'єктивне: неповага, сором, відчуття провини; біль тривалий осуд
Забороняє зло, але не гарантує добра	Орієнтована на втілення добра
Виконуючи норми права людина звільняється від контролю	Виконання норм не звільняє від совісті
Існує «простір безкарності» для певних неморальних рішень, вчинків; сфера застосування-вужча	Охоплює все розмаїття людського буття, не замикається лише на окремих сферах життя людей
Норми	Норми + цінності (регуляція + орієнтація)
Розвинуті правові інститути створюють кращі умови для розвитку моралі	Моральні вимоги удосконалюють право

Однак це дві очевидно різні регуляторні системи. Головні відмінності між ними:

1. Закони та нормативні акти мають інституційну природу, оскільки вони функціонують в межах національної системи, а етика не має таких інститутів.

2. Правова орієнтація спрямована переважно на заборону зла, тоді як мораль не лише забороняє злочинну поведінку, наміри та погляди, а й акцентує увагу на проявах добра. Закон задовольняється лише тим, що дії людини не порушують правових норм і не суперечать закону зовнішньо.



«Мораль - це не лише врахування конкретних меж, які повинні обмежувати наші дії, але й культивування духу. Для моралі зовнішньої узгодженості людської поведінки та норм недостатньо, оскільки моральними вважаються лише ті поведінки, які мають моральне значення, тобто їх мотиви та результати є моральними у предметі поведінки» [4].

Закон виник з появою держави і відображав зовнішнє сприйняття людини з погляду соціальної системи, тобто держави. Тому правові норми формулюються державою, часто кодифіковані та чітко визначені для забезпечення виконання та перевірки, і їх гнучкість не така етична. Одержувачем закону є конкретна особа; закон стимулює конкретні дії, а контрольні функції виконують спеціально призначені установи, такі як суди та прокуратури; покарання є об'єктивними та кількісними. З іншого боку, мораль виникає разом із суспільством, виражаючи внутрішню точку зору людей на їх мотиви, наміри, попередній досвід тощо; моральні норми є вродженими або моральними в реальному житті, їх не можна зменшити. «До певної міри вони гнучкі і можуть відображати нові потреби людини. Об'єктом етики є кожна особа. Кілька етичних кодексів відповідають кільком юридичним кодексам» [12].

Громадська думка або совість людини контролюють дотримання етики. Покарання є суб'єктивним (наприклад, неповага, сором, внутрішній конфлікт). «Згідно з правовими нормами особа звільняється від контролю; для певних неетичних рішень і дій існує «місце для безкарності»; сфера дії закону обмежена; закон створює лише інтерактивні правила» [14]. У моральному відношенні дотримання норм не позбавлене совісті. Тут немає «місця для безкарності»; сфера моралі широка (дружба, кохання тощо); крім норм поведінки, мораль породжує також людські цінності. Хоча існують конкретні положення про мораль та закони та норми, мораль і право в суспільному житті тісно пов'язані: розвинена правова система створює кращі умови для розвитку моралі, а моральні вимоги, в свою чергу, вдосконалюють закон. Етика та право доповнюють одне одного; координація взаємодії між

цими двома регуляторними системами значною мірою впливає на координацію всього суспільного життя.

«Підміна однієї форми регуляції іншою може бути достатньо небезпечною. Наприклад, перекладання функцій права на мораль може призвести до суб'єктивізму та втрати однієї з основних характеристик права - його формальності. З іншого боку, недоцільне розширення сфери права може призвести до повної регламентації життя людини державою, обмеживши її можливості та здатність бути суб'єктом та творцем свого життя. Взаємовідносини між правом та мораллю зазнають нових форм взаємодії з розвитком професійної етики» [31].

Історичний процес поділу праці та соціальної диференціації призвів до створення та розвитку різних професійних відносин, культур і моралі. Ці професійні відносини формуються під час професійної діяльності і визначають світогляд, психологію та особливості поведінки. Представники різних професій мають свої норми взаємодії, ціннісні орієнтації та стосунки, що створює основу для професійної етики. Професійна етика відображає особливості моральної свідомості та поведінки людей, зумовлені їх професійною діяльністю.

Професійна етика поступово стає більш чіткою і систематизованою. Вона виражається у професійно-етичних установках, свідомо сформованих в системі, що вказує на заміну спонтанних дій передбачуваною, очікуваною, модельованою та регульованою поведінкою.

«Професійна етика вирізняється: усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм; побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі; існуванням групи людей, що відповідають за підтримку і захист цих норм» [33].

Окреслимо спеціальні професійно-етичні принципи, які визначають загальні етичні принципи, пов'язані з професійною діяльністю, що враховують різні фактори: статус професійних колективів у суспільстві та унікальність діяльності; аспекти міжособистісних стосунків у професійній

сфері; етичні вимоги, особливо стрес та складність впровадження етики в певних професіях. Перераховані умови мають вирішальне значення і для професійної діяльності публічних службовців. Наприклад, публічні службовці займають специфічне місце у суспільстві, вони реалізують публічне управління та владні повноваження. Професійні відносини публічних службовців включають особливі аспекти: відносини між ними та громадянами які базуються на принципах служіння публічному апарату народу та його інтересам; для взаємовідносин всередині професійної групи публічних службовців важливим є принцип ієрархії. «Високі моральні вимоги у публічному управлінні пояснюються: управлінням значними матеріальними та людськими ресурсами; безпосереднім впливом на життя конкретних осіб; ризиком та непередбачуваністю у діяльності, поєднанням з формально-процедурною регламентацією з можливістю прийняття вольових рішень та творчим характером праці. Ці чинники призводять до появи специфічних етичних проблем у професійному житті публічних службовців (наприклад, додержання державної таємниці, протидія корупційним діям, збереження конфіденційної інформації громадян, політична неупередженість, обмеження частини політичних та природних їх прав)» [34]. Таким чином, етика публічного службовця встановлює специфічні вимоги до моральності публічних службовців, пов'язані з особливістю їх професійної діяльності.

Професійна мораль публічних службовців описує особливості їх моральних переконань, взаємин та поведінки, що виникають з їх службової діяльності в державному секторі.

Етика публічної служби представляє собою галузь управлінської етики, яка на основі вивчення професійної моралі публічних службовців розробляє цінності, норми та моральні аспекти їх поведінки та взаємин у сфері державного управління, надаючи практичні рекомендації, спрямовані на цю сферу.

Для кращого розуміння організації професійної етики та

систематичної роботи з етикою публічних службовців визначено наступне: етика публічного службовця, що охоплює систему публічних службовців, організаційна етика та індивідуальна етика, що відображає професійно-етичні цінності та норми на особистому рівні. Етика публічного службовця є формою інституційної етики, що впливає з місії та філософії публічних служб, і вона висуває свої цінності, принципи, норми та механізми підтримки. «Етика публічного службовця становить систему професійно-етичних цінностей, принципів та норм, що базуються на розумінні професійних цілей. Ці системи відображаються в поглядах публічних службовців, орієнтують їх та регулюють їхню діяльність та механізми, що підтримують професійно-етичні аспекти публічної служби» [31].

Таким чином етику публічного службовця можна визначити як взаємозв'язок між цілями і засобами діяльності публічного службовця та особливими цілями людини. Це визначення має значний зміст і дозволяє переглянути предмет самої професійної етики крізь призму «особливих цілей людини» і порівняти з цим масштабом засоби реалізації будь-якого наміру, відношення або дій.

Етика публічного службовця конкретизує загальні моральні принципи. Проте кожна відносно автономна моральна система (включаючи професійну етику) може призвести до самоізоляції, зростання професійного егоїзму та переваг корпоративних інтересів над загальними гуманістичними цілями.

«Професійний егоїзм - це прагнення захистити інтереси своєї професійної групи від громадської критики, відстояти право на отримання матеріальних переваг, престижу та інших пільг, а також виправдати необґрунтоване зниження внутрішньої вимогливості (наприклад, збереження «професійної таємниці», втручання в професійні справи з боку несвідомої громадської думки тощо)» [43].

У випадку, коли виникає конфлікт між Загальним кодексом та Професійним кодексом, переважає Загальний етичний кодекс. Лише

усвідомлюючи, що професійні цілі мають загальнолюдське значення, професійна діяльність може бути морально обґрунтованою. Через прозорість, відміну від зайвих табу та обмежень, відкритий діалог та свободу обговорень, за допомогою форм і методів незалежного громадського контролю над діяльністю окремих професіоналів і всієї професійної групи можна досягти узгодженості між загальною етикою та вимогами професійної етики публічних службовців.

## **1.2. Загальні принципи поведінки публічного службовця**

Ключем до встановлення професійної етики є розуміння професійних цілей у суспільстві та соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали, іншими словами - розуміння їх професійних місій. Основними завданнями публічних службовців є якість та належна ретельність. Визначення та чітке формулювання їх завдань є основою для встановлення всієї системи професійної етики публічних службовців та фактором підтримки моральних відносин між владою та громадянами. Метою професіонала є розуміння статусу професійних організацій у суспільстві, що є основою для створення професійної бази та відповідних вимог до професіоналів та оцінки масштабу їх діяльності.

Принцип служіння людям є основою для побудови системи професійної ціннісної орієнтації публічних службовців. Професійною метою публічних службовців у демократичних країнах є служіння людям та кожному громадянину. Вони виконують свої службові завдання через державні установи та організації. Принцип служіння українському народові визнаний одним із головних принципів системи державної служби в Законі України «Про державну службу» [26].

В «Загальних правилах поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [11] формулюється суспільне призначення

державних службовців України.

«Основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [11].

У цей час важливо пам'ятати, що публічний службовець працює на благо суспільства, але через державні структури. Відданість демократично обраній, легітимній владі є невід'ємною частиною ідеї служіння народові.

Сучасна держава має різні стратегії діяльності та різні уявлення про професійну місію публічних службовців, включаючи «традиційну», яка спрямована на обслуговування народу, та «сучасну», яка ставить перед собою завдання надання послуг громадянам.

Сутність, домінуючі цінності, переваги та недоліки цих стратегій відображені в табл. 1. 3. Як перший, так і другий підходи мають свої переваги та недоліки.

Таблиця 1.3

## Підходи до місії державних службовців

Особливості	Державна служба як служіння	Державна служба як надання послуг
Суть підходу	<i>Державна служба як священний обов'язок</i>	<i>Державна служба як виробник послуг, як різновид найму</i>
Домінуючі цінності	<ul style="list-style-type: none"> <li>• громадянськість</li> <li>• рівність</li> <li>• представництво</li> <li>• відповідальність</li> <li>• нейтральність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• орієнтація на користувача</li> <li>• ефективність</li> <li>• змагальність</li> <li>• менеджеризм</li> <li>• гнучкість</li> <li>• ініціативність</li> <li>• партнерство</li> </ul>
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ орієнтація на справедливість</li> <li>▪ усталені стандарти професійної етики</li> <li>▪ націленість на рівне ставлення до всіх громадян</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ чітко сформульовані вимоги до державних службовців</li> <li>▪ кількісні критерії ефективності</li> <li>▪ усвідомлена оптимізація структури та параметри органів державного управління</li> </ul>
Недоліки	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ відсутність критеріїв ефективності роботи державних службовців</li> <li>✓ труднощі з оптимізацією роботи державної служби</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ втрата довіри громадян до державної служби як до представницького органу</li> <li>✓ руйнація традиційно міцної корпоративної етики</li> <li>✓ бізнес-імідж державної служби</li> <li>✓ підрив принципу службової лояльності службовця державі</li> </ul>

Сполучення двох методів виявляється найбільш продуктивним. У такому випадку моральне призначення системи публічної служби формулюється так: «Державні службовці присвячують себе служінню українському народові та задовольняють його потреби у державних послугах» [17]. Ідея служіння країні має співіснувати з першочерговим принципом прав людини та громадянських свобод. Служіння людям повинно враховувати необхідність уважно ставитися до інтересів меншин та груп у суспільстві та потреб кожного громадянина. Взаємодія між правами та свободами громадян і правами та свободами «колективних громадян» (суспільства, країни) скоріше є координаційною, ніж підпорядкованою. Ці

права рівноцінні і важливі для функціонування суспільства.

Відданість ідеї служіння суспільству виявляється як у загальній діяльності держави, так і в конкретних діях окремих працівників. Професійна поведінка публічних службовців повинна базуватися на бажанні найбільшого загального блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, прийнятим у суспільстві як стандарт. Нині обговорюються не лише цінності публічного управління, а й реальні орієнтації та мотивації публічних службовців.

Грубе чи байдуже ставлення публічних службовців до громадян та їх незнання реальних потреб громадян свідчать про відчуженість державних службовців від суспільства та відсутність мотивації служити громадським інтересам. Якщо для публічних службовців служба не має сенсу, то вони не будуть мотивовані до праці та не матимуть сили волі. Заохочення публічних службовців до реалізації державних цінностей та координація приватних та державних інтересів можуть сприяти розвитку громадянської свідомості, самосвідомості як частини суспільства та патріотизму. Пошук способів стимулювання мотивації до пристойної праці є одним з перспективних напрямків розвитку публічного управління в Україні.

На мікрорівні етика публічного службовця, спрямована на служіння, вона проявляється у культурі спілкування з громадянами та в реалізації основних етичних принципів комунікації. «Усі професійно-етичні стандарти публічної служби будуються навколо місії професії» [40].

Серед цінностей демократично орієнтованої публічної служби значаться солідарність, справедливість, життя та гідність людини, а також повага до неї тощо.

Принципи роботи публічних службовців у демократичних країнах засновані на пріоритеті суспільного добробуту, верховенстві права, честі, повазі до загально визнаних моральних норм, безпристрасності та неупередженості, відповідальності, відкритості, прозорості, ефективності, результативності тощо. «Основні принципи публічної служби охоплюють



такі складові: служіння народу України; демократія і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини та громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; особиста відповідальність за виконання службових обов'язків та дисципліна; захист прав та законних інтересів публічних органів влади; дотримання прав працівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян» [7].

Серед необхідних якостей публічних службовців є патріотизм, громадянська свідомість, дотримання закону, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, доброчесність, дисципліна, етичність та фінансова чесність. Норми та стандарти поведінки публічних службовців - це конкретні вказівки щодо того, як повинні діяти публічні службовці, щоб привести їхню поведінку у відповідність із їхнім соціальним та правовим статусом. «Публічні службовці встановлюють стандарти для взаємодії та спілкування з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, засобами масової інформації що засновані на пріоритеті громадянських прав, чесності, повазі, відкритості, прозорості, справедливості, толерантності, ввічливості, коректності тощо» [42].

Ставлення до професійних обов'язків включає такі аспекти як професіоналізм, відповідальність, дисципліна, прозорість, ефективність, раціональне використання національних інституційних ресурсів, максимальне використання можливостей, підвищення професійних стандартів, дій в інтересах суспільства та урахування обставин справи. Поведінка у внутрішній службі передбачає взаємодію з керівниками, колегами, підлеглими на основі поваги, доброзичливості, ввічливості, справедливості, визнання помилок, пошуку допомоги та визнання інших позицій. Участь у асоціаціях і політична чи інша діяльність підпорядкована державним установам, ділові зв'язки з іноземними делегаціями, управління конфліктами інтересів, антикорупційна поведінка та службові викриття є також важливими.

«Законодавством встановлені правила поведінки представників публічної влади, що стосуються законності, пріоритету інтересів громадян, політичної неупередженості, толерантності, об'єктивності, компетентності та ефективності, формування довіри до влади, конфіденційності, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання отриманню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру» [37].

При оцінці рівня професіоналізму публічного службовця важливо враховувати його особисті професійно необхідні моральні якості та дотримання ним професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки.

### **1.3. Етика взаємодії публічних службовців із громадянами**

Дослідження взаємин між публічними службовцями та громадянами потребує аналізу етичних принципів взаємодії між професіоналами та керівниками у сфері публічного управління. З погляду організаційної перспективи суспільство має працювати на користь всіх своїх громадян. Справедлива демократія полягає у визнанні прав демократичної більшості, автономії конкретних соціальних груп (спільнот) у межах цих спільнот, а також права на самовизначення в особистих справах. Окрім того, що держава має гарантувати права демократичної більшості, вона також повинна забезпечувати права різних соціальних груп. Однією з особливостей відкритого суспільства є те, що більшість не повинна перешкоджати реалізації потреб та інтересів меншості, а також не має права приймати рішення від імені меншості.

«Для забезпечення своїх специфічних інтересів окремі групи повинні мати гарантовані державою можливості брати участь у прийнятті рішень, що торкаються безпосередніх проблем таких груп та у контролі за виконанням

цих рішень. Права людини, якщо вона належить до тієї чи іншої меншини у відкритих соціумах оберігаються суспільством та державою особливо ретельно» [4].

Головними етичними принципами політики стосовно окремих соціальних груп повинні бути повага до особистості, визнання соціального розриву та спрямованість на соціальну інтеграцію суспільства. Для успішної реалізації етично коректної політики держава повинна забезпечити права та можливості представників соціальних груп для активної участі у державних справах, застосовувати стратегії субсидіарної демократії та впроваджувати діалогічний підхід у вирішенні гострих питань різноманітного соціуму. Основні етичні принципи політики мають бути втілені у діяльності та поведінці кожного публічного службовця, виявляючись у чеснотах поваги, патріотизму, неупередженості та толерантному ставленні до соціально-групового різноманіття держави.

«Відносини між представниками публічної влади та громадянами мають базуватися на принципах гуманізму та пріоритету прав людини і громадянина» [2]. Ці принципи є визначальними для публічного управління, ґрунтуючись на визнанні того, що люди є найвищою соціальною цінністю суспільства, а їхня гідність та права мають бути захищені. Управління соціальним процесом має враховувати індивідуальність кожної особи, а зміст соціального процесу повинен розкриватися через її особисте розуміння.

У цьому випадку основними завданнями держави є: формування соціального партнерства між державою, ринком та людьми в суспільстві; налагодження державних відносин на основі закону та моралі (а не опори на владу); забезпечення безпеки матеріального благополуччя людей і свобода виживання та розвитку; покращення якості життя.

Влада повинна бути уважною до проблем кожної людини. Права людини визначають свободи, які держава повинна перш за все поважати, оберігати та захищати. З іншого боку, права людини обмежують владу державного апарату і запобігають свавільному втручанням держави у

приватне життя особи.

Від державних службовців, які приймають і реалізують рішення, очікується забезпечення двох «видів» прав людини: позитивних (надання людині певних позитивних благ та можливостей); негативних (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інституцій).

На сучасному етапі пріоритет прав і свобод громадян визнається не лише як принцип, яким керуються публічні службовці, але й як цінність, яка контролюється громадянським суспільством.

Проте в діяльності публічних органів не завжди вдається адекватно відобразити ідеї виконання професійної місії та принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Згідно з науковцями, пострадянська бюрократична етика характеризується наступними особливостями: «постійним прагненням розширення службових повноважень та підвищення вертикальності управління; уявленням про управління як форму особистого контролю над іншими людьми; позитивним ставленням до проявів сваволі та самовладдя при здійсненні службових функцій; розглядом взаємин із громадянами у контексті «начальник-підлеглий»; тенденцією до маніпулювання людьми й інформацією для власної користі; постійним застосуванням нечесних методів стосовно громадян у процесі виконання службових обов'язків; низькою моральною відповідальністю за прийняття рішень; статусною лояльністю та недостатньою увагою до обов'язку, відповідальності та особистої репутації під час виконання службових функцій тощо» [6].

Українська Конституція та інші законодавчі акти гарантують захист прав громадян від зловживання владою. Однак для забезпечення орієнтації на людину у роботі державних органів також потрібно залучати регулятори моральної та професійної етики. На сучасному етапі зростає потреба у формуванні «порозуміння», спрямованого на пошук гармонії, взаєморозуміння та взаємодії між громадянами та державними органами. Особливостями такої влади є ставлення інтересів людей на перше місце,

забезпечення соціальної стабільності, прозорість (як основа розуміння службового стану уряду перед народом), відповідальність за прийняття рішень і таке інше.

Суб'єктами «розуміючої влади» є як представники публічного управління, так і громадяни. Тому для продуктивних та морально орієнтованих взаємодій між ними необхідно чітко визначити інтереси громади, інтереси владних структур та підвищити ефективність процесів комунікації між ними. Визначення інтересів народу передбачає розуміння потреб, очікувань і пріоритетів кожного з його представників.

Краще використання комунікативних ресурсів влади сприяє розвитку взаємодії між державою та народом. Етика публічного управління в значній мірі виявляється в культурі спілкування державних управлінців з громадянами та в реалізації базових етичних принципів комунікації.

«Спілкування є ключовим елементом взаємодії між людьми, важливою складовою життєдіяльності та способом їхнього об'єднання. Воно відображає зв'язок моральної свідомості з моральною практикою та втілює світоглядні позиції людей їх розуміння моральних принципів та методів їх втілення» [42].

Щоб спілкування було більш зрілим, важливо реалізувати його три основні функції: передачу емоційних установок, взаємодію та культуру спілкування. Культура спілкування включає морально-психологічні аспекти, відповідні знання, необхідні для взаємодії, і здатність застосовувати їх у конкретних ситуаціях. Невід'ємною складовою культури спілкування є етична культура, яка визначається рівнем моральності та етичних стандартів у взаємодії між людьми.

«Етична культура спілкування – взаємозв'язок людської свідомості, поведінки та моральних цінностей, установок, норм та принципів» [4]. Спілкування між державними службовцями та громадянами має сприяти встановленню контактів та плідній взаємодії через діалог. Керівники в державному управлінні виступають як представники організації у

спілкуванні, налагодженні зв'язків з громадою та узгодженні інтересів різних її частин. Представницька роль займає значну частину їхнього робочого часу, що вимагає гармонійного поєднання навичок політика та адміністратора (за Г. Райтом), а також високої комунікативної культури. Комунікабельність та вміння спілкуватися стають суттєвими вимірами професійності державного службовця.

Основними принципами спілкування публічних службовців з громадянами є відкритість, пластичність, повага, толерантність, турбота. Відкритість у спілкуванні проявляється у демократичності спілкування з людьми, доступності представників влади, здатності створювати доброзичливу атмосферу, чесності, справедливості, прозорості, відкритості та контролю влади.

Замкненість, відсутність прозорих механізмів, відсутність інформації про діяльність урядових установ, кулуарне вирішення справ, відсутність партнерства з громадянами, професійний егоїзм службовців, а також закулісні методи найму та просування перешкоджають ефективній взаємодії між державними органами та громадськістю.

Пластичність у спілкуванні відноситься до здатності сприймати проблеми інших, зберігаючи власну ідентичність.

«У спілкуванні між державними службовцями та громадянами пластичність виявляється, у гнучкості (вмінні враховувати ситуацію та знанні психологічного стану співрозмовника, здатності застосовувати різні існуючі стратегічні та тактичні прийоми спілкування), оперативності (швидкості реагування на ситуацію), творчому стилі роботи (використанні нових нестандартних підходів для вирішення проблем)» [42].

У публічному управлінні принцип турботи є суперечливим, оскільки може призвести до патерналізму, придушення свободи та утисків. Тому необхідно поєднувати турботу з справедливістю та усвідомлювати відповідальність перед кожним громадянином та усім суспільством. Особливості впровадження принципів поваги та толерантності в практику

публічного управління вже обговорювались раніше. В управлінні особливо важливо розуміти механізми та методи вдосконалення взаємодії та причини труднощів у співпраці.

У спілкуванні публічних службовців з громадянами та практиці загального міжособистісного спілкування існує багато перешкод, що заважають цьому процесу. Найбільш вагомими бар'єрами, що стоять на заваді продуктивному повноцінному спілкуванню, відображені на рис. 1.1.

При маніпулюванні державний службовець розглядає громадянина як об'єкт особливого роду, як засіб чи перешкоду стосовно проекту своєї діяльності. Явище, що кардинально протилежне маніпулюванню – актуалізація.



Рис.1.1. Бар'єри спілкування

Маніпулятор – це людина, яка свідомо або несвідомо вдається до хитрощів, для того щоб контролювати ситуацію та досягти своєї мети.

«Актуалізатор – людина, яка слухає інших і враховує інтереси інших, прагне усвідомити свою самобутність та унікальність (Е. Шостром). Необхідність подолання комунікативних бар'єрів вимагає від державних службовців розвитку певних комунікативних якостей та навичок: встановлення зв'язків та створення доброї атмосфери взаємної довіри; врахування інтелекту, особистих характеристик та його емоційного рівня співрозмовника, щоб знайти правильний метод спілкування; організувати діалог відповідно до діалогу Характеристика людини та конкретні обставини ситуації, використання різних морально збалансованих методів спілкування; проявляти здатність до самоконтролю, правильно висловлювати свою позицію, знаходити вихід із конфлікту, вміти слухати тощо» [18].

В управлінській діяльності вважається, що вміння слухати є важливим інструментом орієнтації управлінських структур на реалізацію інтересів тих, з ким вони спілкуються. Бар'єри у спілкуванні з громадськістю можуть обумовлюватися не лише дефіцитом у державних службовців знань і практики з налагодження діалогових взаємодій, але й їхнім небажанням вступати в таке спілкування. Такі дії представників влади є прямим порушенням не лише етики професії, але і часто – закону.

«Довіра громадян до держави – основа та головна проблема владних відносин, необхідна умова життя демократичного суспільства» [4].

Громадяни, покладаючи на державу певні повноваження, впадають в залежність від діяльності цього політичного інституту, від дій окремих публічних службовців. Саме тому в природі довірчих відносин існують певні ризики – ризики зловживання делегованою владою. Це спонукає суспільство до висунення високих вимог до професіоналізму та моральних якостей представників держави та накладає на публічних службовців моральні зобов'язання перед суспільством. Тому довіра до влади має яскраво виражений етичний вимір.

«Довіра – ставлення до іншої особи та до її дій, яке ґрунтується на впевненості у її правоті, вірності, добросовісності, чесності» [33].



Аксіоматичним є визначення довіри як морально-психологічної установки, що не належить до сфери права. Але дійове функціонування права є передумовою створення довірливих відносин. Однак і в правовій державі довіра не виникає автоматично, її укладення потребує часу та зустрічних зусиль з боку соціальних груп та інститутів. Ознаки довіри зображені на рис.1.2.

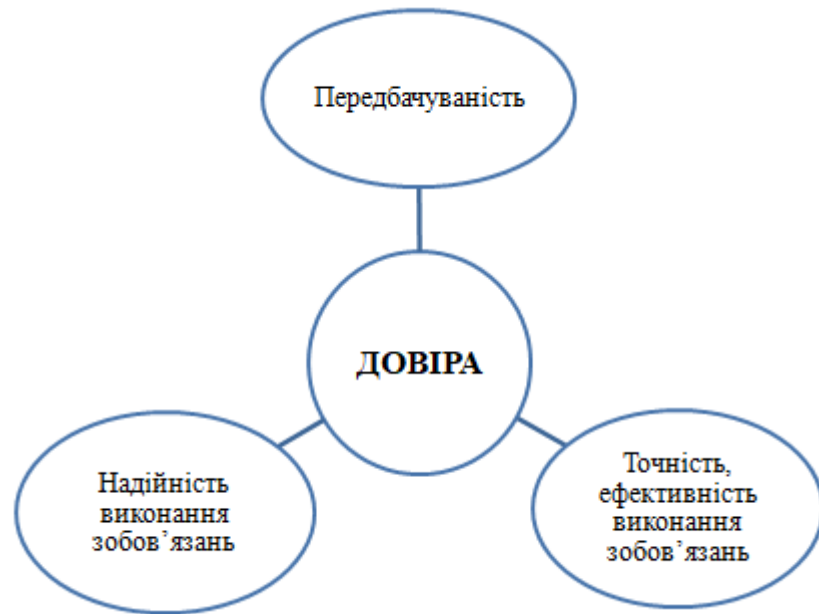


Рис. 1.2. Ознаки довіри

В залежності від ролі кожного із агентів взаємовідносин можна виділити види довіри:

1) Довіра між пасивним об'єктом (людиною, групою людей, народом), більш уразливим та беззахисним, та активним суб'єктом (лідером, елітою, супердержавою). При цьому виді довіри той, хто довіряє, очікує, що його не обмануть, не порушать певних моральних зобов'язань. З іншого боку – активний суб'єкт довіри бере на себе зобов'язання виконувати свій обов'язок перед тими, хто йому довіряє. Державницький патерналізм базується саме на такому виді довіри. При надмірній опіці держави над своїми громадянами, встановлюється жорсткий контроль над суспільним життям, що може призвести до тоталітаризму та втрати довіри суспільства до влади.

2) Довіра між активними суб'єктами. Довіра має «зустрічний»

активний характер: обидві сторони розраховують на взаємну віддачу, передбачуваність, чесність, вірність. Саме взаємна довіра лежить в основі побудови суспільства на принципі егалітарності, на основі партнерських відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством.

Існує певна взаємозалежність між політичною і міжособистою довірою та потребою в адміністративній владі, що показано на рис. 1.3.

Висока міжособиста й політична довіра	→	Низька потреба в адміністративній владі
Висока міжособиста довіра, але низька політична довіра	→	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста довіра, але висока політична довіра	→	Помірна потреба в адміністративній владі
Низька міжособиста й політична довіра	→	Висока потреба в адміністративній владі

Рис. 1.3. Взаємозалежність між довірою та потребою в адміністративній владі.

Факторами, що визначають ступінь довіри громадян до уряду, є: цілі, встановлені державою, відповідність уряду інтересам та очікуванням громадян, а також суспільство та соціальні демографічні групи. Тому цілі можна розділити за ступенем відповідності загальним включаючи етичні) нормам; результат успішного досягнення цілей (тобто ефективність публічного управління) - конкретна, відчутна та зрозуміла державна діяльність для простих громадян. Процес встановлення довірчих відносин має свою динаміку. Державні установи України повинні пройти всі етапи побудови партнерських відносин із громадою, щоб відновити довіру громадян до уряду.

«Дослідники ідентифікують три етапи формування довіри: раціональний, інформаційний та ідентифікаційний. У публічному управлінні проходження цих етапів пов'язане з конкретними завданнями» [32].

1. На раціональному етапі держава повинна відповідати очікуванням громадян; громадяни повинні відчувати, що їм вигідніше довіряти владним

інститутам, навіть з урахуванням певного ризику. На цьому етапі громада має переконатися, що держава виконує свої обіцянки та зобов'язання, що сприяє формуванню позитивного іміджу державно-управлінських структур.

2. На інформаційно-довідному етапі на основі інформації та досвіду реалізації державної політики формується стійкий образ державних інституцій як тих, кому можна ( або не можна) довіряти. На цьому етапі має бути показано, що представники державної служби здатні від декларацій перейти до конкретних дій, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу з суспільством та до суспільного контролю.

3. На ідентифікаційному етапі формується віра громадян у здатність державних установ відображати та представляти соціальні цінності, впевненість у соціальному та економічному розвитку країни та їхню здатність знаходити джерела ефективного розвитку країни. Цей етап є найважливішим, але й найскладнішим, оскільки потребує відповідності дій та реальних результатів очікуванням громадян та ефективності державного управління.

Процес побудови довіри є складним та тривалим. Однак легко підірвати довіру через погане управління, необережні висловлювання чи дії, неадекватні встановлення поваги, сумніви в чесності та інші фактори. Соціологічні дані останніх років показують, що державним чиновникам не довіряють.

Недовіра полягає у сумнівах щодо відданості спільній справі, готовності відстоювати загальні інтереси або дотримуватися взаємних угод, а також у сумнівах щодо щирості мотивів особи. Основні причини недовіри до влади включають розходження між офіційно проголошеними цілями, спрямованими на користь народу та країни в цілому, і реальними досягненнями цих цілей. Сфокусованість владних структур України на служінні державі, а часто й на приватних інтересах, призвела до відокремлення державних інститутів від розуміння потреб суспільства, частково спричинивши відсутність ефективних механізмів державного

управління. Фактори, такі як корпоративність, кругова порука, низький професіоналізм та корупція влади, значно посилили недовіру.

«В різних країнах спостерігається зниження довіри до влади. Це може бути викликано завищеними очікуваннями патерналістського типу, які держава не виправдовує, що негативно впливає на її авторитет. Також, недовіра до публічного управління зростає через вимоги до відповідності соціальному призначенню, що ставить будь-які дії владних структур під пристрасну оцінку громадськості» [38].

Інші причини недовіри включають організаційні аспекти - відсутність кваліфікованих фахівців через перехід до нових моделей соціальної організації та зміни у характері роботи з громадськістю; ресурси - обмежений бюджет та нестача необхідних матеріальних ресурсів; технічні фактори - незрозумілість громадянам мети та мотивації дій органів державної влади, а також недовіра розуміння суті роботи та умов, у яких працюють публічні службовці.

«При існуванні розгалуженої організованої мережі громадських організацій, політичних партій вступають в дію механізми утримання суспільства в стабільному стані; протестні настрої не виливаються в некеровані, агресивні, «анархічні» виступи. Це ще раз підкреслює необхідність побудови громадянського суспільства як істотного важеля протистояння узурпації влади з боку держави та певного «буфера» між державою та громадянами, що здатен конструктивно вирішувати суспільні проблеми країни» [39].

Співпраця між державними установами та третім сектором для делегування соціально-економічних та культурних функцій громадським організаціям матиме значний соціальний, моральний та психологічний вплив. Цей вплив може проявлятися через зменшення відчуженості між владою та громадою. Зникнення цієї відчуженості зміцнить довіру громади до уряду. Громадяни очікують, що держава буде уважно враховувати їхні вимоги, потреби та інтереси, а третій сектор вважається більш репрезентативним для

громади. Взаємодія між урядом та громадськими організаціями сприятиме діалогу та розв'язанню питань соціального розвитку, сприяючи розвитку здатності людей до співпраці та зміцненню соціальної єдності та патріотизму.

Проблема недовіри до влади, як загалом, так і до окремих її представників, не може бути знехтувана. Підвищення рівня довіри до державних установ є нагальною проблемою нашого часу. Довготривала недовіра може спричинити такий явище, яке деякі дослідники називають «ірраціональною нелюбов'ю основної маси населення до чиновництва». Це явище важко подолати через його закріплення в «ментальних» прошарках суспільної свідомості.

Створення атмосфери довіри у сфері державного управління є процесом багатовекторним (рис. 1.4.).

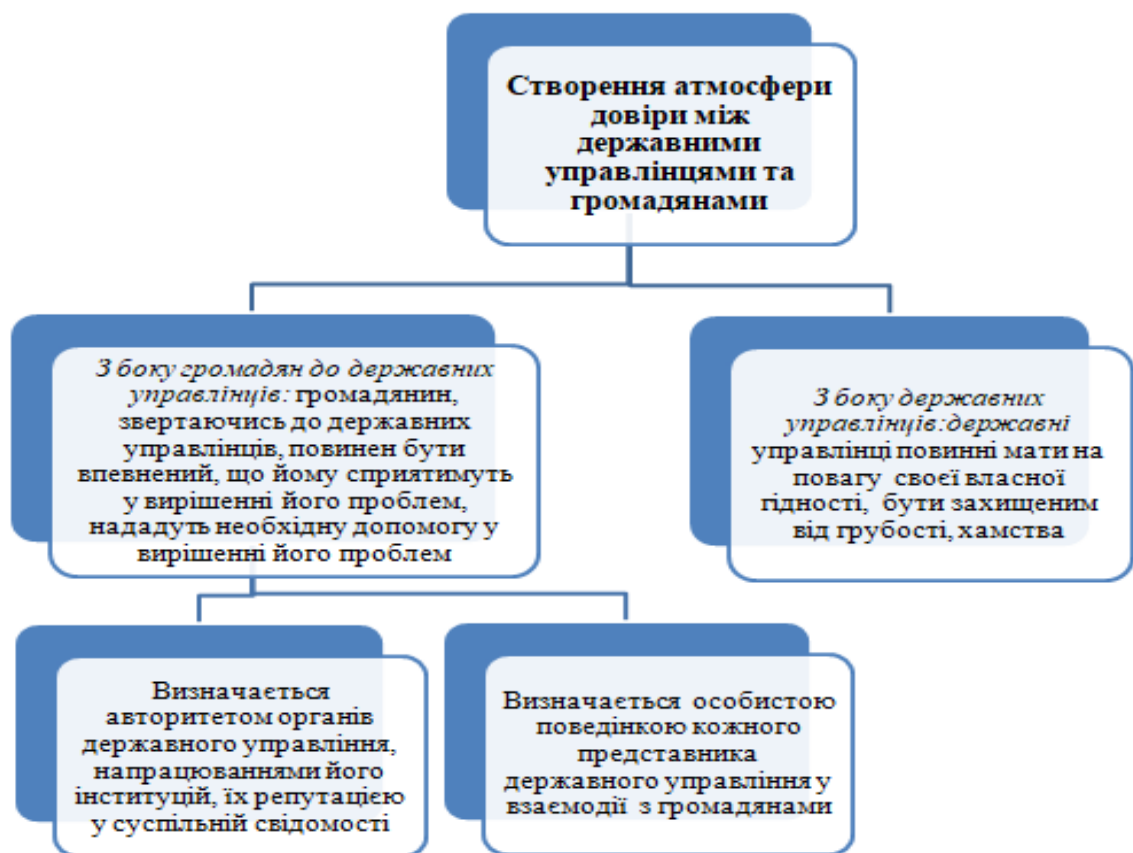


Рис. 1.4. Складові довіри між державними управліннями та громадянами.

Взаємодовіра складається з довіри:

У відношенні громадян до державних управлінців виникає певна специфіка. Громадяни, звертаючись до представників держави, мають бути впевнені, що отримають необхідну допомогу у вирішенні своїх проблем та правомірних вимогах. Ця довіра формується через декілька ключових аспектів:

1) Авторитет державних установ, їхніх інституцій та репутація в суспільстві. Наприклад, важливо, щоб чесні державні службовці не стикалися з негативними уявленнями громадян про бюрократію. Підвищення репутації вимагає покращення роботи державних установ, удосконалення системи відбору та підвищення кваліфікації персоналу. Принцип прозорості та об'єктивності у роботі державних установ сприятиме зміцненню довіри громадян.

2) Особиста поведінка представників державного управління у взаємодії з громадянами. Авторитет будь-якої організації визначається діями конкретних осіб, що її представляють. Виконуючи свої обов'язки, представники державної влади повинні розуміти важливість своєї ролі та відображати найвищі стандарти суспільної поведінки, щоб заслужити довіру громадян.

«У кінцевому підсумку авторитет будь-якої організації залежить від дій конкретних осіб, що її представляють, і може бути підтверджений або підірваний. Представники державної влади, виконуючи свої обов'язки, повинні усвідомлювати, що на них покладено вирішальну відповідальність у найважливіших питаннях державного управління, і їхні дії мають слугувати прикладом та стандартом громадської поведінки» [5].

Створення атмосфери довіри вимагає активної взаємодії та розмов про необхідність встановлення впевненості публічних управлінців у державі, якою вони керують, та в громадянах, які є її членами. Державні службовці мають право на повагу своєї особистої гідності. Довіра розглядається як взаємна відповідальність і перевіряється на практиці та досвідом. Важливо,

щоб у державі існували механізми захисту державних службовців від неправомірних дій громадян, хамства, несправедливих обвинувачень та інших подібних ситуацій.

«Недовіра до влади з боку громадян зумовлює і зворотну залежність, оскільки державна влада, за визначенням, має житися народною підтримкою, без неї вона недієздатна. При стійкій недовірі до державних органів не лише громадяни, але й представники влади перебувають у стані нерішучості, невизначеності, адже стрижневе запитання владних відносин – навіщо реалізувати владу – залишається без відповіді» [4].

Забезпечення довіри громадян до органів державної влади є одним з найважливіших завдань, розв'язання якого допоможе створити ефективну систему управління та розвинути гармонійні стосунки між громадянами та державними управліннями. Високий рівень довіри сприяє зміцненню механізму співпраці між державними органами та громадянами, тоді як низький рівень довіри може призвести до його послаблення.

Недовіра громадян до влади є стимулом для державних реформ. Однак, з іншого боку, недовіра може бути обумовлена швидким темпом реформ.

Кризи довіри змушують державу переглянути етичні стандарти, що діють у державних установах. Покращення взаємовідносин між громадянами та державними управліннями неможливе без переосмислення духовно-моральних основ державного управління, а саме: зміни моральних цінностей представників влади та зміни характеру взаємодії державних управлінців із громадянами.

Перш за все, необхідні суттєві зміни в моральних цінностях представників влади, переорієнтація їх з позиції «володіння» на позицію «служіння» народу України. Першочерговим є встановлення налаштування та орієнтації на партнерство між державою та громадою, на пріоритет прав та свобод людини і громадянина. Для державних управлінців неприпустимі прояви байдужості та бездіяльності при розгляді звернень та правомірних

вимог громадян, упередженість у вирішенні службових питань, сприяння окремим фізичним і юридичним особам.

Ще одним аспектом, який допомагає забезпечити довіру громадян до державних установ, є зміна у способі взаємодії з людьми. Для досягнення цієї мети, крім формування високого рівня моральної культури серед державних службовців, також необхідно розвивати їх психологічну культуру та поширювати знання про етикет та стандарти поведінки. Культура ввічливості, коректності, поваги, стриманості та високий рівень спілкування мають стати нормою для чиновників та громадян. Навіть у випадках, коли державні службовці не можуть розв'язати проблему особисто, громадяни повинні відчувати, що їм хочуть допомогти, а не ігнорувати їх. Їх позиція повинна бути врахована, а їхній голос - почутим, розумінням і підтримкою. Тому на державних службовців покладається велика відповідальність діяти та поводитись так, щоб не порушувати загальної довіри громадян до своєї організації та уряду.

«При високому рівні довіри до влади публічні управлінці (як представники управлінської еліти) мають великий авторитет і є прикладом для громадян, які орієнтуються на них у визначенні соціальних норм поведінки. У демократичному суспільстві громадяни повинні довіряти владним інститутам, що передбачає наявність професійно-етичних норм та правил поведінки, що захищають суспільство від зловживань владою. Сам феномен довіри визначається в етичних кодексах як основа відносин між владою та громадою» [19].

Взаємозв'язок довіри з елітарністю публічних управлінців відзначається у Міжнародному кодексі поведінки державних службовців (ООН), який визначає державну посаду як прояв довіри до посадової особи та передбачає обов'язок діяти в інтересах суспільства. Рекомендований Комітетом міністрів Ради Європи Модельний кодекс поведінки державних службовців також підкреслює, що державний службовець завжди повинен вести себе таким чином, щоб зберігати та зміцнювати суспільну довіру до



чесності, неупередженості та ефективності державної служби.

Однак довіру до влади не можна забезпечити лише законами, наказами та кодексами. Довіру потрібно заслужити. Її формування вимагає тривалої та позитивної історії співробітництва і згоди між владою та громадою.

Для досягнення цієї мети слід використовувати етичні засоби впливу. Створення атмосфери, сприятливої для професійної етичної освіти, підготовки та підвищення кваліфікації, може заслужити та зберегти довіру громадян до організацій державної служби та всього уряду. Процес набору та кар'єрного зростання публічного службовця має бути спрямований на підтримку професіоналізму, а професіоналізм в свою чергу ґрунтується на професійній етиці. Важливо створити механізм перевірки моральних якостей та відповідності професійним та етичним стандартам поведінки. Довіра громадян до державних установ стимулюватиме працю публічних службовців, оскільки це підсилює їхню усвідомленість важливості власної роботи, що підвищує їхню професійну гідність і самооцінку. Водночас це сприяє розвитку працівників і внутрішньому засвоєнню етичних принципів для запобігання зловживанню владою в особистих інтересах.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ НОРМ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

#### 2.1. Правові засади правил етичної поведінки публічного службовця

В Україні етичні принципи публічної служби відображені в численних нормативно-правових актах. Ці акти встановлюють стандарти професійної поведінки, вимоги до дій та відповідальності державних службовців. Наприклад, в Конституції України закріплені права та свободи громадян України, і вона проголошує, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст.3 ). Крім того, стаття 19 Конституції встановлює «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [13].

Понад 7 років тому виникли проблеми, пов'язані із вихованням етики серед публічних службовців. Під час реформування державної служби в Україні виокремилася низка критичних аспектів, які потребували удосконалення. Один з основних викликів полягав у необхідності повернення висококваліфікованих фахівців, які мали б глибокі знання у галузі регіонального розвитку. Це передбачало розробку програм професійної підготовки і навчання для державних службовців та впровадження конкурентних відборів на посади. Ще однією суттєвою проблемою була

відсутність адекватної професійної підготовки та недостатня профільна освіта для державних службовців. Реформи передбачали розвиток професійної освіти для цієї категорії працівників та створення умов для навчання та підвищення їхньої кваліфікації. «З метою підвищення рівня етики та відповідальності державних службовців було важливо встановити моральні стандарти та передбачити відповідальність за їхнє порушення. Ці реформи були спрямовані на створення ефективної та професійної публічної служби в Україні, яка б мала високий рівень стійкості до стресу, дотримувалася етичних стандартів та сприяла покращенню якості управління країною» [34].

Відгуком на негативну діяльність публічних службовців стало прийняття Кабінетом Міністрів України 11 лютого 2016 року була прийнята Постанова № 65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» [21]. «Ця постанова більш докладно розкрила правила етичної поведінки публічних службовців і, що є ще важливішим, передбачила дисциплінарну відповідальність за порушення цих правил» [21].

Спеціальним правовим актом, який визначає основні вимоги до етичної поведінки публічних службовців в Україні, є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [11], які були схвалені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 року № 158.

Загальні правила визначили, що державні службовці повинні виступати з відповідальністю та проявляти компетентність у виконанні своїх службових обов'язків, готові брати на себе відповідальність за свої дії та приймати рішення. Крім того, вони мають виявляти ініціативу в процесі своєї роботи. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні строго дотримуватися загальноприйнятих етичних норм у своєму спілкуванні, бути доброзичливими, ввічливими та виразними у мовленні, уникати нецензурної лексики та агресивних тональностей. Вони також повинні поважати права, свободи та законні інтереси інших осіб, громадських

об'єднань та інших юридичних суб'єктів і утримуватися від прояву свавілля і байдужості до законних вимог і дій інших осіб.

Політичні, економічні, і соціальні зміни, що відбулися в перший рік повномасштабного вторгнення, вимагають від нас особливого рівня моральності та етичності у кожній сфері нашої діяльності. Державні службовці, відповідаючи перед суспільством за свої дії, мають велику відповідальність у збереженні стабільності та розвитку держави. Ми побачили, що дотримання етичних норм у публічній службі не лише важливе, але і вирішальне для нашого майбутнього. Від публічних службовців залежить, як ми пройдемо ці випробування та як будемо будувати нашу країну.

Тому, у 2022 році вперше наказом НАДС були затверджені методичні рекомендації щодо врегулювання конфліктів на публічній службі та виданий ний посібник «Управління конфліктами для потреб публічної служби» через зростаючі вимоги суспільства. Цей посібник містить основні теоретичні аспекти стосовно конфліктів та їх управління. Важливою частиною цього видання є огляд найкращої практики управління конфліктами у публічній службі інших країн, а також врахування основних підходів і нормативних рамок щодо регулювання конфліктів відповідно до чинного законодавства України.

«Посібник містить розділи з практичними рекомендаціями та інструментами для ефективного управління конфліктами. Один розділ присвячений втручанню з метою конструктивного завершення конфлікту, а інший – створенню системи управління конфліктами на основі практичного досвіду авторів та адаптації кращих міжнародних практик» [38].

Порушення етичних норм особами, які мають повноваження виконувати функції держави або місцевого самоврядування, може призвести до застосування дисциплінарних, адміністративних, кримінальних або фінансових санкцій, враховуючи їх правовий статус, визначений Конституцією та законами України.

Закон України «Про запобігання корупції» [27] встановлює загальні вимоги до поведінки таких осіб під час виконання службових обов'язків, а порядок та підстави притягнення їх до відповідальності за порушення цих вимог визначаються законом. Законами та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також надання окремих державних послуг або виконання функцій держави, можуть бути встановлені спеціальні вимоги до поведінки цих осіб. Держава сприяє впровадженню норм професійної етики та інших вимог до виконання окремих видів діяльності в корпоративних кодексах, що стосуються підприємців та представників відповідних професій.

В Україні вже впроваджено стандарти належного урядування як на центральному, так і на місцевому рівнях. Це здійснюється як за ініціативою громадських організацій, так і з боку центральних органів виконавчої влади у відповідь на міжнародні зобов'язання.

Зауважимо що потрібно встановити принципи та стандарти належного управління, що стає очевидним. В останні роки в Україні, як на рівні публічної служби, так і в органах місцевого самоврядування, були розпочаті заходи з мінімізації корупції. Однак, незважаючи на це, найбільш поширеними причинами корупційних дій серед державних службовців і посадових осіб залишаються такі: «надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів або рішень; відмова фізичним або юридичним особам у інформації, надання якої передбачено нормативно-правовими актами, умисне затримування або приховування інформації, надання недостовірної інформації; сприяння, використовуючи службовий статус посадовцями або державними службовцями, фізичним або юридичним особам – учасникам тендерних закупівельних процедур у досягненні перемоги в порушення вимог законодавства; незаконне одержання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; сприяння, використовуючи службовий

статус посадовцями або публічними службовцями, фізичним або юридичним особам у здійсненні підприємницької діяльності, а також у отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [25].

У напрямку впровадження принципів та стандартів належного управління в Україні рухаються дві ключові складові сучасного суспільства: влада і громадськість, що йдуть паралельними шляхами. Деякі місцеві ради, особливо ті, що діють у невеликих та середніх містах України, прийняли етичні кодекси поведінки для посадових осіб місцевого самоврядування. Однак ці заходи не сягнули значного успіху в зміні динаміки взаємин між владою та громадою, залишаючись переважно лише символічними проявами демократії в місцевому управлінні.

Важливо усвідомлювати, що прийняття етичних кодексів не може бути самоціллю, а лише частиною ширшого процесу переходу до «нового управління». Це лише один з елементів та інструментів, необхідних для впровадження комплексної та поетапної системи принципів та стандартів належного управління. Цей процес передбачає створення загального каркасу для сучасного суспільства, що охоплює ефективну та передбачувану взаємодію між всіма його системами. Традиційний підхід до управління поступово змінюється на новий, більш адаптивний та гнучкий режим «прозорі і відкритої державної служби, інформаційно пов'язаної із громадянським суспільством» [8].

Розглянемо відповідальність за порушення правил етичної поведінки, визначену в законодавстві України.

Закон України «Про державну службу» [26], встановлює різні види відповідальності за порушення особами, які мають право виконувати функції держави або місцевого самоврядування. Ці види відповідальності включають дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну.

1. Дисциплінарна відповідальність, відповідно до статті 64 Закону України «Про державну службу» [26], означає застосування дисциплінарних

стягнень до особи за порушення правил службової поведінки.

Законодавством визначено що «дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни» [26].

Відповідно до статті 64 Закону України «Про державну службу» [26], «до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення» [26]:

- 1) «зауваження» [26];
- 2) «догана» [26];
- 3) «попередження про неповну службову відповідність» [26];
- 4) «звільнення з посади державної служби» [26].

2. Адміністративна та кримінальна відповідальність регулюються відповідно Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України. Передбачені вони для осіб, які вчинили дії, що містять склад адміністративного правопорушення або злочину.

Згідно з Кримінальним кодексом України, кримінальна відповідальність настає у випадках вчинення особою суспільно небезпечного діяння, що містить склад злочину.

Відповідними кодексами окреслено обмежений «перелік суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення та кримінальні справи щодо притягнення осіб, які підозрюються у вчиненні певного виду проступку до передбаченого виду відповідальності» [17].

Наголосимо що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [26].

Таким чином, у кожному випадку буде доводитись наявність чи відсутність складу правопорушення або злочину із застосуванням санкцій у вигляді штрафу або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, обмеження або позбавлення волі на певний строк та інші.

*1. Матеріальна відповідальність* Відповідно до статті 81 Закону України «Про державну службу» [26], «державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. При цьому, шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» [26].

Таким чином, в кожному конкретному випадку застосовуються відповідні санкції відповідно до злочину чи порушення, які можуть включати штраф, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, обмеження або позбавлення волі на певний строк та інші.

Отже, нормативно-правове регулювання встановлює значну відповідальність для публічних службовців, які повинні дотримуватися етичних норм та забезпечувати якість життя громадян, підтримувати соціальний порядок і стабільність. Однак важливо наголосити на потребі постійного розвитку публічної служби, підвищення її соціального характеру та підвищення професійних та моральних якостей публічних службовців.

## **2.2 Основні етичні принципи публічної служби**

Дослідження питання етичних принципів публічного управління як основоположних ідей, керівних початків, вихідних положень надає змогу розкрити сутність їх вираження.

Дослідник С. Серьогін визначає такі «основні принципи професійної етики публічного службовця:



– принцип гуманізму – поважного ставлення до кожної особистості, розуміння її неповторності, цінності; не дозволяє використовувати особистість іншої людини як засіб досягнення будь-яких цілей;

– принцип професійного оптимізму – для службовця важливо бачити, вірити і відчувати, що його зусилля, праця, рішення сприяють розвитку держави, суспільства, демократії, законності;

– принцип патріотизму – любов до вітчизни як висока ідея, що наповнює сенсом професію, професійний (службовий та управлінський) обов'язок, професійну та громадянську честь, що також включає конструктивний патріотизм, налаштованість на співпрацю заради добробуту, стабільності та розвитку» [32].

Науковці вважають, що «діяльність державних службовців ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій» [19].

«Дослідниця Т. Василевська серед основних етичних принципів державного управління зазначає принцип, серед яких» [4]:

- «служіння народу України» [4];
- «демократизм та законність» [4];
- «гуманізм і соціальна справедливість» [4];
- «прав людини і громадянина» [4];
- «професіоналізм, ініціативність, компетентність, чесність, відданість справі» [4].

Розглянемо деякі з основних етичних принципів публічного управління.

Реалізація принципу служіння народу, суспільному благу, зміст якого в країнах демократії тісно пов'язана з дотриманням норм гуманізму та пріоритету прав та свобод людини та громадянина.

У контексті реалізації цих принципів базовими завданнями держави стають:

1. «формування в суспільстві соціального партнерства – між державою, бізнесом і людиною» [2];
2. «побудова відносини у державі на правових і моральних засадах (а не на силі влади)» [2];
3. «гарантування безпечного та вільного існування і розвитку людини, її матеріального благополуччя» [2];
4. «підвищення якості життя» [2].

Влада мусить бути уважною до проблем кожної людини. Права людини окреслюють свободи, які, перш за все, мають поважати, оберігати та захищати держава. В той же час права людини обмежують владу державного апарату, ставлять перепону свавільному втручання держави в приватне життя особи. Публічні управлінці, які приймають та реалізують рішення, мають забезпечити два «види» прав людини:

1. «позитивних (надання людині певних позитивних благ та можливостей)» [3];
2. «негативних (захисту особи від втручання в приватне життя інших людей або державних інституцій)» [3].

Наразі пріоритет прав та свобод громадян виявляється не лише принципом, що повинна реалізувати держава, а й цінністю, дотримання якої має контролюватися з боку громадянського суспільства.

Від зловживань влади суспільство в Україні захищено положеннями Конституції України, іншими законодавчими актами. Але для забезпечення гуманістично орієнтованого функціонування державної влади повинні бути задіяні й суто моральні і професійно-етичні регулятори.

Одними із базових принципів демократичного публічного управління є принципи демократизму та законності. Демократизм виступаючи як принцип відображає те, що народ є єдиним джерелом влади. Народ реалізує владу як «безпосередньо, так і через органи державної влади; контроль за діяльністю органів влади здійснюється органами законодавчої та судової влади, прокуратури, а також громадянами (громадський контроль)» [8].

Принцип законності в публічному управлінні передбачає, що діяльність органів публічної влади має будуватися на засадах повного та неухильного дотримання й реалізації Конституції та законів, інших правових актів.

Головною ознакою належного публічного управління є справедливість. Задоволення потреби в справедливості публічної влади є найважливішим із моральних очікувань суспільства.

Справедливість – це постійна та вічна воля віддати кожному належне. Як категорія морально-правового та соціально-політичного стану справедливість являє собою «широкий спектр значень, що утримують вимогу відповідності між значимістю індивідів або соціальних груп та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов'язками, працею та винагородою, проступком та покаранням тощо» [3].

Усі конфлікти, які виникають в суспільних відносинах в системі людина-держава, держава-громадськість, між державами – це результат пошуку людиною власного бачення справедливості, і для кожної з конфліктуючих сторін вона своя. Взаємозв'язок конфлікту та пошуку справедливості як джерела його виникнення, спонукає розглядати явище справедливості в контексті інституціоналізації публічного управління як закріплення в ньому таких механізмів реалізації влади, які б за будь-яких обставин гарантували дотримання принципу справедливості.

Першопричиною необхідності реформування системи публічного управління виступає раціональне бажання досягти певного стану відносин у суспільстві що, наприклад, визначає «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» – впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, а нездатність її забезпечити дотримання принципу справедливості у всіх сферах суспільного буття. Власне запропоновані в згаданій стратегії «вектори розвитку» дають підстави визначити, у яких саме сферах найменше витримується принцип справедливості. До таких сфер можна віднести – «сталий розвиток держави,

забезпечення гарантій безпеки, соціальних стандартів життя населення, взаємоповаги та толерантності в суспільстві» [2].

Серед цих напрямків розвитку Української держави провідне місце належить реформуванню публічної служби та оптимізація діяльності публічних органів.

Публічна служба як провідна інституція у системі публічного управління власне є тим «наріжним каменем», від якого залежить хід подальших реформ в державі та ефективність впровадження реформ у всіх інших напрямках суспільних відносин.

У сучасному загальнонауковому дискурсі визначення «справедливість» використовується як «ціннісний вимір процесів, що відбуваються у відкритих демократичних суспільствах; як властивість, притаманна суспільству в цілому та його окремим соціальним утворенням; як основоположний принцип права, який повинен бути реалізованим у всіх нормативно-правових актах держави від конституційних норм до посадових інструкцій; як благо, яке отримують громадяни в результаті довготривалого пошуку співвідношення між практичним внеском особистості у спільну справу та отриманою винагородою; як етична норма, що виступає критерієм морального виміру індивіда у всіх сферах життєдіяльності людини; як чеснота людини, що передбачає об'єктивний підхід до вирішення проблеми на основі ситуаційного аналізу» [3].

В загально-філософському контексті категорія справедливість посилається на найбільш узагальнене вихідне значення цього поняття, до сфери аксіологічного знання, що позначається співвідношенням справедливого і несправедливого. Іманентно аксіологічна сфера справедливості беззаперечно передує усім нормативним та ситуаційно-практичним конкретизаціям справедливості. Саме в такому вимірі необхідно її розглядати в контексті аналізу публічно-управлінських взаємовідносин у транзитивних суспільствах. Отже, справедливість як категорія аксіологічного знання, яка виступає мірилом демократичної правової соціальної держави –

це «належний морально-санкціонований порядок взаємодії між членами суспільства, який визначається співвідношенням вигід і втрат, переваг і вад спільної життєдіяльності на основі прав, котрі встановлюють рівну моральну гідність кожної людини; обов'язків, що визначають ступінь участі індивідів в підтримці суспільного укладу; якості здійснюваних ними вчинків, які утворюють принцип диференціації прав та обов'язків» [4].

Інституціональний аналіз державної служби щодо дотримання принципу справедливості передбачає встановлення особливостей його закріплення в нормативно-правовому полі об'єкта дослідження. Законодавчим базисом, що визначає специфіку здійснення державної служби є Конституція України [13] та Закон України «Про державну службу» [26].

Принцип справедливості як такий безпосередньо ані в Конституції України, ані в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року не згадується. Зазначено лише в статті 95 Конституції України [13] зазначається, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а Законі України «Про державну службу» т. 7, визначає «право державного службовця на справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб та в ст. 61 щодо службової дисципліни наголошується на дотриманні керівництвом принципу справедливості при її забезпеченні» [30].

У контексті регулювання державно-службових відносин, пріоритетом виступає принцип законності, який покладає відповідальність на додержання Конституції та законів України. Однак, цей принцип передбачає, що правові норми є справедливими і конституційними. Якщо справедливість або конституційність законів чи інших правових актів ставиться під сумнів, можуть бути вжиті заходи щодо їх перевірки Конституційним Судом України. Отже, принцип законності, що реалізується також на публічній службі, можна вважати в певній мірі схожим на принцип справедливості.

Однак на публічній службі «виникають ситуації, які можуть нести

одночасно законний характер, але будуть суперечити моральному порядку, прийнятому суспільстві, а відповідно не витримуватиметься принцип справедливості» [14].

У процесі формування та виконання державних рішень, особлива увага має бути приділена дотриманню етичних норм та процедур кожним публічним службовцем. Важливо повністю виключити використання засобів, що можуть викривати або навіть скасовувати визначені державою цілі.

Жоден публічний службовець не має права діяти відповідно до власних особистих уподобань; він повинен керуватися виключно інтересами громадян. Будь-яке порушення прав людини, грубість, недбалість, зловживання службовим становищем чи корупційні дії розглядаються як порушення принципу справедливості.

Публічне управління, як і суспільство загалом, «потребує існування справедливої рівності в розподілі прав та обов'язків (тобто в доступності справедливості), і справедливої конструктивної нерівності – у розподілі благ» [2].

Відчуття надійності і передбачуваності публічного управління підтримуються принципами чесності і професіоналізму. Принцип чесності – «моральний принцип, що включає правдивість, принциповість, вірність прийнятим зобов'язанням, переконаність у правоті здійсненої справи, щирість, визнання і дотримання прав інших людей на те, що їм законно належить. Протилежністю чесності є обман, брехня, крадіжка, віроломство, лицемірство. Професійна чесність на державній службі ґрунтується на понятті неупередженості, безпристрасності» [11].

Принцип неупередженості в публічному управлінні означає відсутність упереджень у процесі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень. Неупередженість, безпристрасність як «вимога етики державного управління передбачає рівне ставлення до будь-якого суб'єкта (громадянина або групи), демонстрацію однакового поведіння в однакових ситуаціях, налаштованість на надання якісних послуг кожному клієнту» [7].

Прийняття і реалізація рішень при цьому відбувається на засадах раціонально осмислених правил, незалежно від власних інтересів та пріоритетів управлінців. Щоб законотворчі громадяни не відчували утисків з боку держави або окремих її представників, жоден публічний управлінець не має права виявляти особисті уподобання в процесі виконання службових обов'язків.

У сфері публічного управління упередження означає схильність на користь певного результату в процесі оцінки окремої ситуації, наслідком чого стає необґрунтоване або несправедливе заподіяння шкоди спільному інтересу чи правам інших зацікавлених сторін. Правові і моральні положення, що забороняють публічним службовцям «брати участь у рішеннях, які зачіпають питання, в яких у цих службовців є персональний або особистий інтерес, призначені для підвищення показника неупередженості (Європейські принципи публічного управління, SIGMA, 1999)» [30].

Рішення та дії управлінців мають бути незалежними від впливу третіх осіб чи груп, незалежно від будь-яких ознак, таких як родинні зв'язки, дружба, професійні спільноти, гендерні, етнічні, расові, релігійні або політичні переконання.

Принципи нейтральності та безпристрасності найкраще реалізуються в умовах:

1. «режимові ніщо серйозно не загрожує ззовні або зсередини» [31];
2. «суспільство є відносно вільним від значних соціальних розходжень та забобонів» [31];
3. «воно є відносно незалежним від інститутів патронажної системи» [31];
4. «існує зріла політична система, політика відділена від релігії, уряд усвідомлює свою силу і можливості» [31];

5. «населення підтримує політичний режим, ідентифікуючи себе з ним» [31];

6. «сходи політичної та адміністративної кар'єр відокремлені, на усіх поширюється єдина законність завдяки незалежній судовій владі та відкритій системі правління, що забезпечує право людей на інформацію» [31];

7. «кар'єра публічного службовця має високий суспільний престиж, прихід на службу сприймається як справедлива та чесна система добору відповідно до якостей кандидатів» [31];

8. «гарна якість роботи ефективно заохочується, можливості для корупції мінімізовані» [31];

9. «вищі рівні публічних службовців почувають себе максимально вільними від фінансових і матеріальних проблем та можуть цілком присвятити себе своїм суспільним обов'язкам» [31].

Неупередженість та безпристрасність не завжди гарантують справедливість, оскільки можна дотримуватися цих принципів, не враховуючи потреб та інтересів громадян. Проте ці принципи є основою для створення рівних, справедливих та поважних відносин між управлінцями та громадянами. Важливо відзначити, що ця неупередженість має важливе значення для запобігання неетичним діям, хоча сама по собі вона не гарантує етично чутливої поведінки управлінців.

Тому варто розрізняти «неупередженість як: 1) незацікавленість, байдужість; 2) доброзичливе, дружнє ставлення до громадян» [11].

Варто відзначити позитивні зміни в законодавстві, що стосуються закріплення етичних принципів у публічному управлінні. У новому спеціальному Законі України «Про державну службу» [26] не лише перераховано ці принципи, а й надано їм важливе значення, а також встановлено гарантії їх дотримання. Крім того, етичні принципи також закріплені у Законі України «Про запобігання корупції» [27]. Ця система фундаментальних ідей є основою не лише для публічної служби, а й для всієї



системи публічного управління.

Вони мають в обов'язковому порядку дотримуватись публічними службовцями при виконанні службових обов'язків, враховуватись при реалізації, прийнятті нових, зміні чи відміні діючих нормативно-правових актів про публічну службу та службу в органах місцевого самоврядування, при проходженні публічної служби. В той же час, етичні принципи публічного управління мають стати дієвим фундаментом для захисту прав та свобод осіб, що є одним із головних завдань всієї системи публічної служби.

Таким чином, проаналізувавши дослідження вітчизняних науковців та нормативно-правової бази, пропонуємо виділити такі основні ключові етичні принципи публічного управління при виконанні ним своїх професійних обов'язків, як принципи служіння народу та суспільному благу, законності, справедливості; чесності, професіоналізму, неупередженості, безпристрасності.

## РОЗДІЛ 3

### РОЛЬ ЕТИКИ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### **3.1. Напрями розвитку професійної етики публічних службовців в сучасних умовах**

Демократія може розвиватися лише за умови, що публічні службовці на всіх рівнях влади - центральному, регіональному та місцевому - дотримуються основних стандартів етичної професійної поведінки. Більшість органів публічної влади вже розробили внутрішні кодекси етики та стандартів для публічних службовців. Проте, часто ці документи не співпрацюють між собою, не відповідають сучасним вимогам, ігнорують тенденції електронного урядування та етики використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Отже, на сьогодні виникає необхідність розробки чітких, зрозумілих та сучасних норм щодо етики публічних службовців. Ці норми повинні включати: права, обов'язки, гарантії та захист публічних службовців, зовнішній вигляд, стиль спілкування при наданні послуг громадянам у режимі офлайн та онлайн, робочий графік та правила поведінки, контроль за виконанням обов'язків, процедуру прийняття на посаду, дискваліфікацію, звільнення та інші аспекти.

«Розробка даного нормативного документа має відбуватися у співпраці центральних органів влади з інститутами громадянського суспільства, які можуть забезпечити врахування побажань та думки громадян. Впровадження професійних етичних стандартів у діяльність публічних службовців є складним і трудомістким процесом, який передбачає чітко визначені кроки. Одним із важливих факторів успішності цього

процесу є думка громадян про чиновника та його позитивний імідж» [33].

Створення образу публічного службовця нерідко залежить від ЗМІ (засобів масової інформації), їхньої пропаганди та реклами. Вплив ЗМІ на формування певних стереотипів у суспільстві активно визначає відношення до конкретних осіб. Крім того, образ публічного службовця складається також під час зустрічей з громадянами, відкритих слухань та надання публічних послуг. Важливо, щоб безпосередня взаємодія публічного службовця з громадянами ґрунтувалася на основних принципах етичної поведінки, таких як уважне слухання, повага до кожної людини, відсутність конфліктних ситуацій та коректне ставлення.

«Публічний службовець має бути прикладом у розвитку суспільства, демонструючи свої лідерські якості та високий професіоналізм. Він повинен бути активним, справедливим, готовим до прийняття відповідальності за свої дії та рішення. Також важливо, щоб публічні службовці уникали корупційних вчинків, бюрократизму та проявляли професіоналізм у своїй роботі» [33].

У своїй щоденній діяльності державні службовці також повинні звертати увагу не лише на зміст мовлення, але й на його стиль та форму. Мовна культура є одним із важливих показників людської шляхетності та є засобом комунікації, який впливає не лише на взаєморозуміння, а й на психологічний, освітній, естетичний та етичний аспекти спілкування.

Культура мови публічного службовця передбачає дотримання системи правил та норм використання мови в професійній діяльності. Від тону та чистоти мовлення до вміння слухати та розуміти інших - це всі необхідні складові успішної роботи публічних службовців. Їхня вмлість працювати з мовою впливає на сприйняття їх співрозмовниками та сприяє побудові довіри до них. Тому важливо, щоб публічні службовці були толерантними та відкритими до виправлень помилок у мовленні, які можуть допомогти вдосконалити їхню комунікацію з громадськістю.

Для підвищення довіри громадськості до публічних службовців важливо використовувати засоби масової інформації для поширення

успішних результатів їхньої роботи та публікації на сторінках в соціальних мережах, при цьому дотримуючись встановлених правил ділового етикету та загальної культури. Одночасно публічні службовці повинні старанно працювати над тим, щоб дотримуватися стандартів професійної етики та ділового етикету, а також розробляти власні моделі іміджу, що відповідають сучасним вимогам. Вважаємо, що ці заходи сприятимуть поліпшенню іміджу публічних службовців в національній та міжнародній системі публічного управління та підвищать рівень етики на всіх рівнях управління.

Програма кадрового забезпечення має передбачати рівні права та можливості для всіх громадян у навчанні та розвитку особистості для офіційної служби державі. Головним пріоритетом є гуманістична та демократична орієнтація, надання сучасного та передового змісту навчання, а також готовність до впровадження нових технологій та індивідуалізація навчального процесу через використання вузькоспеціалізованих програм підвищення кваліфікації публічних службовців. Професійне навчання переплітається з перетворенням управління в сфері публічного сектора, уведенням нових механізмів розвитку публічної служби. У цьому контексті ефективне функціонування системи постійної професійної підготовки публічних службовців стає ключовим чинником для формування демократії, суспільства та верховенства права. Концепція розвитку законодавства про державну службу націлена на систематичне правове вирішення проблем у сфері публічного управління, враховуючи міжнародний досвід та рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій. Таким чином, «адаптація служб управління персоналом відповідно до міжнародних стандартів є провідною в стратегії розвитку публічної служби. При розгляді питань щодо удосконалення механізмів кадрового забезпечення органів публічного управління слід покращити служби управління персоналом з огляду на якість підбору кадрів з метою підвищення корпоративної культури та ефективності прийняття рішень в публічних органах влади. Представники цих служб мають бути об'єктивними

та політично незаангажованими, забезпечуючи продуктивну командну роботу кращих фахівців у сфері публічного управління. У процесі реформування служб з управління персоналом пропонується використовувати такі інноваційні методи, як реінжиніринг, паблік-інжиніринг та даунсайзинг» [19].

Серед аспектів, які слід врахувати у плані дій щодо реалізації стратегії публічної служби та реформі місцевого самоврядування в Україні до 2025 року, важливо відзначити необхідність вдосконалення системи навчання публічних службовців, оскільки сучасний стан функціонування центральних та місцевих органів влади свідчить про потребу у сучасних методиках навчання, спрямованих на підвищення ефективності взаємодії влади та громадськості в офлайн та онлайн просторі. Для досягнення цієї мети необхідно створити сучасну (зручну та технологічно відповідну) інформаційно-комунікативну інфраструктуру, яка сприятиме обміну інформацією між державним службовцем і громадськістю. Повідомлення (запит) системи публічної служби має бути інформативним, етичним, своєчасним та послідовним; персонал державної служби повинен бути готовим допомагати у вирішенні комунікативних проблем між владою та громадянами і надавати якісні публічні послуги.

Однією з ключових цілей системи професійного навчання публічних службовців та місцевих органів влади в Україні є забезпечення дотримання етичних стандартів, закріплених у законодавстві. Лише висока професійна культура може сприяти підвищенню довіри громадян до прозорі взаємодії з державними структурами та їхніми представниками. У рамках сучасної реформи системи управління передбачається підвищення заробітної плати публічних службовців до рівня «ринкової». Це значущий крок, враховуючи, що середня зарплата публічного службовця на ринку праці залишається неконкурентоспроможною. Проте важливо пам'ятати, що підвищення заробітної плати само по собі не є «вакциною» від корупції та не гарантує покращення ефективності, якості та культурного рівня надання публічних

послуг. Не менш важливим є забезпечення мотивації потенційних публічних службовців для постійного підвищення їхніх професійних навичок через активну участь у професійному навчанні, участі в ділових симуляціях та застосування отриманого досвіду у реальних управлінських ситуаціях.

З метою боротьби з корупцією, підвищення рівня правової свідомості та розвитку загальної культури серед публічних службовців, важливо включити в освітні та професійні програми обов'язкові дисципліни, такі як «Етика в державних установах», «Професійна культура публічного службовця», «Етика службової комунікації та взаємодії в публічному управлінні» та інші, що спрямовані на моральний, етичний та культурний розвиток. Ці дисципліни будуть важливою складовою у підготовці кваліфікованих кадрів для державних структур. Важливо пам'ятати, що розвиток інтелектуальних та етичних якостей особистості є одним з ключових пріоритетів сучасної освітньої практики, а якість освіти, зокрема у підготовці публічних службовців, визначає майбутнє держави та роль окремої особистості в суспільстві.

Хоча вказані напрями розвитку професійної етики публічних службовців у сучасних умовах не вирішують усі проблеми функціонування системи влади, вони є важливим елементом для підвищення якості кадрового потенціалу органів державної влади в Україні. Це в свою чергу сприяє підвищенню ефективності всього процесу публічного управління.

### **3.2. Впровадження етичних стандартів як дієвий механізм формування моральності публічних службовців**

Етика та стандарти професійної поведінки публічних службовців є необхідними складовими сучасного суспільства, оскільки вони визначають не лише якість та надійність публічних інституцій, а й довіру громадян до державного апарату. Публічні службовці відіграють важливу роль у реалізації публічних політик та забезпеченні ефективності публічного

управління, тож їхня поведінка і рішення можуть мати вагомий вплив на життя кожного громадянина та загальний розвиток суспільства.

На сучасному етапі розвитку суспільства ми спостерігаємо зростаючу важливість прозорості, відповідальності та етичності у діяльності публічних службовців. З підвищенням стандартів життя, доступом до інформації та розвитком громадського сектору громадяни вимагають більшого контролю над рішеннями та діями.

«З іншого боку, виклики, які постають перед публічними службовцями, щодо забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, стали більш складними і багатогранними. Вони повинні враховувати різноманітні інтереси, виклики глобалізації та зміни умов внутрішньої та міжнародної політики» [34].

Враховуючи ці фактори, дослідження та обговорення етики та стандартів професійної поведінки публічних службовців стають надзвичайно актуальними. Вони допомагають забезпечити ефективну та справедливу роботу публічних органів, зберегти довіру громадян, і вирішити складні завдання, що постають перед державою в сучасному світі. З історичної перспективи можна спостерігати еволюцію поглядів на етику та стандарти поведінки публічних службовців. У минулому, службовці мали обмежений набір вимог, які стосувалися їхньої поведінки. Однак сьогодні, у зв'язку зі складністю сучасних викликів і потребами громадян, вимоги до етики та стандартів стали більш високими та різноманітними.

Визнання важливості професійної етики для державних службовців є лише першим кроком на шляху до покращення ситуації в сфері державного управління та запобігання корупції. Один з ефективних заходів, який може сприяти цьому процесу – це законодавче регулювання питань професійної етики публічної служби. Законодавче регулювання питань професійної етики є важливим інструментом для підвищення якості державного управління, забезпечення довіри громадян до владних структур і боротьби з корупцією. Це може сприяти покращенню рівня культури управління і збільшенню

ефективності державного апарату [35].

Впровадження етичних стандартів у системі публічної служби набуває великого значення, як вказує Т. Василевська, «через кілька ключових моментів: насамперед, це демократизація суспільства та зростання ризиків, що виникають у процесі роботи публічного службовця. Крім того, в Україні спостерігаються кризові явища в сфері етики публічної служби, і важливо визначити, що традиції та право не завжди здатні вирішити всі суспільні конфлікти. Впровадження етичних норм у систему публічної служби може стати стабілізуючим фактором для розвитку суспільної моралі» [3].

«У закріпленні моральних вимог чиновників у правових актах, передусім, виявляється необхідність забезпечення їх дотримання за допомогою ефективних механізмів» [1]. Фактично, правові норми, які можуть включати елементи примусу, що передбачають можливість притягнення осіб до юридичної відповідальності, поєднуються з морально-етичними, надаючи останнім таке ж значення.

Одночасно, впровадження правової регламентації морально-етичних норм як визначника формування моральності публічних службовців пов'язане не лише з можливістю застосування до суб'єкта заходів впливу (особливо дисциплінарних санкцій), але й з психологічним аспектом. Ця теза пояснюється тим, що особа, спостерігаючи за існуванням визнаного державою морально-етичного стандарту, приділяє йому більшу увагу.

Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умови культивування поваги до особистості, відбору та підвищення кваліфікації кадрів з урахуванням професійно-етичних і моральних аспектів професіоналізму, акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки під час його розробки та впровадження, а також впровадження в практику державної служби ряду інструментів, що сприяють засвоєнню етичних стандартів професії у роботі публічних службовців.

У контексті цього, у системі публічного управління важливо застосовувати особистісні підходи. Це означає, що: перш за все, необхідно



враховувати потреби та індивідуальні особливості користувачів державно-управлінських послуг. «Оскільки громадяни сприймаються як особистості з унікальними потребами, досвідом та світоглядом, публічним службовцям потрібно мати внутрішню етичну, психологічну та етикетну культуру. Також, особливу увагу слід приділяти публічним службовцям в умовах коли професійна діяльність повинна стати виявленням особистісних цінностей працівника в межах правового та морального контексту професії» [1].

У той же час, коли публічні службовці сприймають свою професію виключно як засіб отримання матеріальних переваг, таких як заробітна плата, премії або різні види компенсацій, вони втрачають справжню суть «служіння народові». Це індиферентне ставлення до моральних та етичних норм часто призводить до випадків корупції серед публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», яка була прийнята на VIII Конгресі ООН по запобіганню злочинності (Гавана, 1990р.), корупція визначається як «порушення етичних, дисциплінарних, адміністративних та кримінальних норм, що проявляються у незаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності».

Інший документ виданий ООН, який називається «Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією», визначає корупцію як «зловживання державною владою для досягнення особистих переваг». Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» [27] (ст. 1), корупція означає використання особою своїх службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей для отримання неправомірної вигоди. Це може включати «прийняття або надання такої вигоди для особистої користі або для інших осіб, а також будь-які дії, спрямовані на спонукання інших осіб до незаконного використання їхніх службових повноважень» [27].

У світлі оновлення досліджень моральних аспектів корупції в Україні слід відзначити, що морально-етичне середовище у суспільстві відіграє вирішальну роль у формуванні її рівня. Корупція не може існувати

відокремлено від особистості. Вона є результатом менталітету, що визначає спосіб життя, поведінку та діяльність. У суспільстві, де корупція процвітає, існують подвійні стандарти моралі. З одного боку, корупція, особливо на верхніх рівнях, вважається неприпустимою з точки зору громадської моралі, підкріпленої зусиллями преси, політичної пропаганди та антикорупційних кампаній. Але з іншого боку, «низова» корупція залишається поширеною в суспільстві.

Розглядаючи корупцію як моральне явище, соціально-політичні інститути мають використовувати засоби та методи, спрямовані на зміну мислення та свідомості суспільства. У країнах, де корупція рідкісна, вона сприймається як серйозна загроза для держави та громадян і має мінімальний вплив на життя суспільства. Тоді як у країнах з високим рівнем корупції, корумповані практики поступово стають нормою і перестають сприйматися як аномалія, стаючи стандартом влади і способом життя для значної частини населення. Найбільш небезпечним наслідком цього є те, що корупція змінює суспільну психологію: «люди вже заздалегідь налаштовані на неправомірні методи вирішення проблем, оскільки корупція визнана як прийнятний спосіб дій» [37].

Таким чином, корупція в суспільстві прямо відображає ставлення людей до етичних стандартів і їх відповідність цим стандартам.

Тому встановлення морально-етичних стандартів на рівні законодавства повинно впливати на уявлення публічних службовців про підвищення рівня їх правової свідомості та етичної культури взагалі по двом напрямам. По-перше, оскільки такі норми стали частиною закону, вони змушені усвідомлювати їх важливість, що спонукає їх дотримуватися. По-друге, можливість застосування дисциплінарних заходів або притягнення до відповідальності передбачає цілеспрямований вплив на свідомість, який може викликати страх «бути покараним», навіть якщо відсутнє бажання добровільно дотримуватися вимог законодавства.

## ВИСНОВКИ

Результати дослідження дають підстави сформулювати наступні висновки, які мають теоретичне та практичне значення.

1. Встановлено, що публічні службовці мають прислухатися до вимог суспільства й служити йому та державі. Тому ми вважаємо, що етичний розвиток є особистісним ростом, до якого який неможливо примусити. Під етикою ми розуміємо не лише форму суспільної свідомості, що виражається у взаємодії людей у суспільстві, а й внутрішню природу особистості, її духовність, що виявляється в системі принципів, норм, правил, оцінок, якими публічний службовець керується у своїй професійній діяльності. Мораль є імперативним способом взаємодії людини з дійсністю, яка регулює поведінку з точки зору відмежування добра від зла, а також є системою норм та принципів поведінки у взаємодії людей між собою та суспільством. Вона є однією з форм суспільної самосвідомості, що успадкована від попередніх поколінь і засвідчена релігією, традиціями й звичаями.

2. Наступним важливим етапом є визначення так званих «морально-етичних обов'язків публічного службовця», які мають за мету забезпечення належного функціонування державних інститутів і систем, а також сприяння розвитку та удосконаленню етико-правових засад під час проведення різних реформ. У національному законодавстві ці «морально-етичні обов'язки публічного службовця» викладені у «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Вони є узагальненням стандартів етичної поведінки для цих категорій осіб, яким вони повинні керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Ці стандарти ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законах України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції». При прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з вищезазначеними Загальними правилами, а відмітка про

таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

3. Під правовим регулюванням розуміємо дії, що встановлюють стандарти професійної поведінки, вимоги до дій та відповідальності публічних службовців. Наприклад, у Конституції України закріплені права та свободи громадян України, де проголошується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Одним із спеціальних правових актів, що визначає основні вимоги до етичної поведінки публічних службовців в Україні, є «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», які були схвалені Наказом Національного агентства України з питань державної служби у 2016 році. Зазначені правила визначили, що державні службовці повинні виступати з відповідальністю та проявляти компетентність у виконанні своїх службових обов'язків, бути готовими відповідати за свої дії та приймати рішення, а також виявляти ініціативу в процесі своєї роботи. Публічні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні суворо дотримуватися загальноприйнятих етичних норм.

Отже, нормативно-правова сфера ставить перед публічними службовцями значну відповідальність, вимагаючи від них дотримання етичних норм і забезпечення якості життя громадян, підтримки соціального порядку і стабільності. Проте важливо підкреслити необхідність постійного розвитку публічної служби, підвищення її соціального характеру та підвищення професійних та моральних якостей публічних службовців.

4. Встановлено, що впровадження професійних етичних стандартів у діяльність публічних службовців є складним і трудомістким процесом, який потребує чітко визначених кроків. Важливим аспектом у сприйнятті та оцінці дій чиновника є думка громадян про нього та його позитивний імідж. ЗМІ

впливають на формування необхідного стереотипу в суспільстві та активно беруть участь у формуванні ставлення громадян до певних осіб. Формування іміджу публічного службовця також відбувається під час зустрічей з громадянами, відкритих слухань та під час надання публічних послуг. Необхідно постійно удосконалювати професійні та етичні якості потенційного публічного службовця, підвищуючи рівень професійної кваліфікації та освіти, беручи участь у ділових іграх, конференціях, семінарах та виставках, а також впроваджуючи набуті професійні знання в робочий процес. Для покращення етичного клімату та поведінки вважаємо доцільним включення в освітні та професійні програми таких дисциплін, як «Етика в органах публічної влади», «Професійна культура публічного службовця», «Етика службової комунікації та взаємодії в публічному управлінні» та інші дисципліни, спрямовані на моральний та етичний розвиток. Ці заходи сприятимуть покращенню іміджу публічних службовців у національній та міжнародній системі публічного управління та підвищенню рівня етики на всіх рівнях управління.

5. На сьогоднішній день, процес модернізації чинного законодавства стосовно публічних службовців можна здійснити комплексно, шляхом впровадження відповідних новацій на різних рівнях.

Перш за все, це стосується рівня правової регламентації, де ключовим є поліпшення правових норм та загального законодавчого регулювання. Правові норми повинні відповідати принципу юридичної визначеності, щоб забезпечити належне регулювання суспільних відносин та можливість законного притягнення публічних суб'єктів, включаючи дисциплінарну відповідальність. Це передбачає формулювання змісту правових норм таким чином, щоб усунути можливість різних тлумачень положень законодавства, що може призвести до некоректного застосування закону. Неоднозначне тлумачення правових норм може спричинити різні оцінки дій публічних службовців і уповноважених органів щодо їхньої юридичної відповідальності.

Крім того, аналізуючи чинні положення національного законодавства, що регулюють питання етичних стандартів поведінки публічних службовців, можна відзначити розпорошеність правового регулювання. Це обумовлює необхідність удосконалення положень в контексті принципу правової визначеності та прийняття єдиного нормативно-правового акта. Такий підхід є широко визнаним на міжнародному рівні (ООН, Рада Європи) та застосовується в низці зарубіжних країн, таких як США, Канада, Естонія і інші.

На другому рівні, що потребує удосконалення, є управлінський. На сьогоднішній день відсутність органу публічної влади, який би спеціалізувався на тлумаченні та застосуванні етичних стандартів публічної служби, фактично призводить до різних інтерпретацій поведінки суб'єкта публічного адміністрування в контексті її відповідності морально-етичним нормам. Тому, здійснення оцінки дій або бездіяльності публічного службовця з точки зору дотримання ним етичних вимог може бути доречним шляхом створення центрального органу виконавчої влади. Його повноваження могли б включати оцінку дій та бездіяльності публічних службовців у відповідності з етичними вимогами. Такий орган, аналогічно Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії адвокатури, яка не є органом публічної влади, але має подібні повноваження, які вже згадувалися, міг би допомогти публічним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування чітко регламентувати свою поведінку та уникнути різних інтерпретацій в одних і тих самих відносинах.

Третій етап модернізації публічної служби в Україні пов'язаний із покращенням рівня професійної компетентності службовців, що може бути досягнуто за допомогою створення комплексної системи навчання. З урахуванням вищевикладеного, можна зробити висновок, що незважаючи на наявність широкої бази нормативно-правового регулювання у сфері етичних стандартів поведінки публічних службовців, є потреба у їх суттєвому поліпшенні, враховуючи міжнародні стандарти та зарубіжний досвід. Це

необхідно для досягнення максимальних результатів у виконанні завдань, поставлених перед публічними службовцями, та для зменшення випадків негативного ставлення суспільства до публічної служби в цілому.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамова Д. С. Механізм формування професійної етики в системі державного управління: специфіка та проблематика / Д. С. Абрамова, О.С. Дика, І. Г. Сергієнко // ВІСНИК ЖДТУ. 2019. № 1 (87). – С. 169–173.
2. Василевська Т. Етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління / Т. Василевська // Теорія та практика державного управління. – 2018. – № 1(60). – С. 1-7.
3. Василевська Т. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики / Т. Василевська // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 5-13.
4. Василевська Т. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Василевська. – К. : НАДУ, 2018. – 336 с.
5. Величко О. О. Методичні рекомендації. Етика поведінки державного службовця / О. О. Величко, Є. О. Шевченко. – Біляївка: Біляївське міськрайонне управління юстиції в Одеській області, 2013.
6. Верех С. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення. URL : <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>
7. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська ; уклад. О. М. Руденко. – К.: НАДУ, 2013. 76 с.
8. Етика державного службовця / Упор. Л. А. Чабак. – Чернігів : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг., 2011.
9. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. 19 с. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>
10. Ємельянов В. Етична інфраструктура державного управління: механізми впровадження / В. Ємельянов, О. Штирьов // Наукові праці



[Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2011. – Т. 165. – Вип. 153. – С. 5-9.

11. Загальні правила етичної поведінки публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

12. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=207089](http://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?_m=publications&_t=rec&id=207089)

13. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відом. Верховної Ради України. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Куракова Т. В. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів / Т. В. Куракова. – 2013 URL: <http://kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichnyj-vistupprofesijnaetika-publichnogo-sluzhbovtsya-ta-zapobigannya-konf>.

15. Малімон В. Актуалізація етичних кодексів у контексті модернізації системи державного управління / В. Малімон, Н. Шевченко // Науково-інформаційний вісник «Право». – 2015. – № 11. – С. 79-85.

16. Методичні рекомендації щодо підготовки модельного кодексу етики і професійної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. – К. : Київ ЦНТЕІ, 2011. – 100 с

17. Мотренко Т. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів URL: <http://guds.gov.ua/govservice/uk/publish/article>.

18. Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблема реалізації : матеріали засідання круглого столу / за заг. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського. – Херсон: Грінь Д.С., 2011. – 116с.

19. Орлів М. Запровадження компетентнісно орієнтованого управління людськими ресурсами на державній службі / М. Орлів // Аспекти публічного управління. – 2017. – № 5 (8-9). – С. 36-46.

20. Панфілова Т. Етика державного управління : методичні рекомендації / Т. Панфілова. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 44 с.

21. Правила етичної поведінки публічних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF#Text>

22. Про внесення змін до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ 36 Нац. агентства України з питань держ. служби від 28.04.2021 р. № 72- 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-21#Text>

23. Про внесення змін до Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 13.03.2023 р. № 37- 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-20#Text>

24. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню): Закон України від 01.12.2022 р. № 2806-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-20#Text>

25. Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією : Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 від 6.11.1997 URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/publish/article>

26. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

27. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 01 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

28. Про затвердження Правил етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС: Наказ ДФС від 01 грудня 2016 року № 979. URL: <http://sfs.gov.ua/protidiya-koruptsii/antikorupsiyna-programa-dfs/291898.html>

29. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2016 р. № 448 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 59. – С. 11

30. Прудиус Л. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л. Прудиус // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 8. – С. 65-74.

31. Рудакевич М. Професійна етика державних службовців: теорія практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. Рудакевич. – Т. : АСТОН, 2007. – 400 с.

32. Серьогін С. Деякі особливості дослідження образу державнослужбовця / С. Серьогін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук.пр. – Одеса, 2002. – Вип. 9. – С. 181-196.

33. Серьогін С. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 8. – С. 57–64.

34. Сорокіна Н. Аналіз основних вимог до етичної поведінки державних службовців в Україні: правовий аспект. Н. Г. Сорокіна. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5. № 1-2(39- 40). С. 13-18.

35. Сорокіна Н. Доброчесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця / Н. Сорокіна // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2017. – № 10. – С. 39-42.

36. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки : Розпорядження від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/474-2016-%D1%80>.

37. Татарикова Д.А., Василенко А.І., Пархоменко М.М. Антикорупційне законодавство, його діяльність та реалії – URL :

<http://ea.donntu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/6131/1/Татарикова%20Д.А.,%20Василенко%20А.И.%20Пархоменко%20М.М.pdf>.

38. Управління конфліктами для потреб публічної служби: посібник і методичні рекомендації. Калениченко Т., Кисельова Т., Копіна А., Корабльова О., Проценко Д., за заг. ред. Д. Проценко. Київ: Ваїте, 2021. 224 с. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/521680\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/521680_0.pdf)

39. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». — К.: Атіка, 2011. — 424 с.

40. Штирьов О. Етичне управління – складова етичної інфраструктури державної служби / О. Штирьов // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія. – 2008. – Т. 79, Вип. 66. – С. 142-146.

41. Штирьов О. Кодекс поведінки державних службовців як шлях розбудови етичної інфраструктури державної служби: сутність і особливості реалізації / О.Штирьов // Наукові праці. – Том 69. Випуск 56. – 2010. – С. 148-151.

42. Штирьов О. Професійне спілкування та його роль у діяльності державних службовців О.М. Штирьов // Наукові праці: науково-методичний журнал. – Т. 255. Вип. 267: серія Державне управління. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. – С. 188-192.

43. Яремін І. Аспекти етичних правил поведінки публічних службовців: навчально-методичний посібник / І. І. Яремін. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. – 68с.

44. Dobel R. The real politic of ethics codes: An implementation approach to public ethics / R.Dobel // Ethics and public administration. – N.Y., 1993. – P. 158-176.

45. Ethics codes and codes of conduct in OECD countries. – URL : [http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en\\_2649\\_34135\\_35532108\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#](http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34135_35532108_1_1_1_1,00.html#). – Ethics codes and codes of conduct in OECD countries.

46. Kiovská Mária. Kultúra a etika verejnej správy ako predpoklad jej

Kaliny / Mária Kiovská // «Jakość administracji publicznej» Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004. – Rzesów, 2004. – C. 199.

47. Transparency International Україна. Національна система доброчесності / Україна. – 2015 р. URL: [https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis\\_assessment\\_uNr\\_0.pdf](https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/nis_assessment_uNr_0.pdf)

48. The four system studies: legal and institutional infrastructure of ethical administration in Turkey report prepared by: Ugur OMURGONULSEN ShortTerm expert February 2009. Retrieved from: <https://rm.coe.int/16806eef50>.

49. The official site of The U.S. Office of Government Ethics (OGE), (2020), -Ethics Training Tools Templates, URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Templates>.

50. The official site of Understanding Civil Service (2019), - Civil Service Ethics, URL: <https://www.civilservant.org.uk/ethics-homepage.html>.